

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КІШ ЯРОСЛАВ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 351.746.2.075.2(477)(043)

ДИСЕРТАЦІЯ
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО
РОЗСЛІДУВАНЬ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

28 Публічне управління та адміністрування

281 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ Я. В. Кіш

Науковий керівник: ФАЛЬКОВСЬКИЙ Андрій Олександрович, кандидат юридичних наук, доцент

АНОТАЦІЯ

Кіш Я.В. Публічне управління в структурі Державного бюро розслідувань: організаційно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська політехніка» МОН України, Одеса, 2026.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань крізь призму організаційно-правового забезпечення його функціонування, управлінської керованості, підзвітності та інституційної стійкості. Актуальність теми зумовлена ключовою роллю ДБР у системі державної влади та правоохоронних інституцій України, а також підвищеним суспільним запитом на прозорість і результативність діяльності органів, які здійснюють досудове розслідування щодо осіб із особливим публічним статусом. В умовах реформування сектору безпеки і правопорядку, дії воєнного стану, зростання ризиків корупційних проявів і управлінських дисфункцій посилюється потреба у науково обґрунтованому вдосконаленні організаційно-правових механізмів управління в ДБР, включно з питаннями кадрового забезпечення, внутрішнього контролю та аудиту, взаємодії з громадянським суспільством і забезпечення відповідальності посадових осіб.

Наукове значення дослідження полягає в тому, що публічне управління в структурі ДБР розглядається не як сукупність окремих адміністративних процедур, а як цілісний організаційно-правовий механізм, що забезпечує легітимність управлінських рішень, узгодженість діяльності центрального апарату та територіальних управлінь, ефективність проходження публічної служби, а також належний рівень внутрішньої дисципліни, контрольованості й підзвітності. Доведено, що без системного управлінського підґрунтя неможливо забезпечити ні стабільність інституції, ні передбачуваність її роботи, ні довіру суспільства до результатів діяльності ДБР. У дисертації

актуалізовано проблему балансу концентрації та деконцентрації управлінських процесів у ДБР: з одного боку, необхідність єдності стандартів і концентрованого стратегічного керівництва, з іншого – потреба оперативної автономії територіальних підрозділів, ефективної координації та зворотного зв'язку.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань. Предметом дослідження є організаційно-правові засади публічного управління в ДБР, зокрема інституційно-управлінські механізми проходження публічної служби, внутрішнього контролю та аудиту, управлінські функції й повноваження Директора ДБР, а також форми взаємодії з інститутами громадського контролю.

Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування теоретичних засад і формування практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму публічного управління в структурі ДБР з урахуванням сучасних викликів реформування, потреб інституційної стійкості, підзвітності, прозорості та відповідальності. Досягнення мети забезпечується через аналіз становлення і розвитку управлінської моделі ДБР, визначення особливостей проходження публічної служби в органі, оцінку управлінських ризиків у взаємодії центрального апарату та територіальних управлінь, а також вироблення пропозицій щодо посилення внутрішнього контролю, аудиту та механізмів взаємодії з громадянським суспільством.

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів, що дозволили комплексно розкрити зміст і динаміку публічного управління в ДБР. Застосовано діалектичний метод для виявлення суперечностей і тенденцій трансформації управлінських механізмів, системний і структурно-функціональний методи – для аналізу організаційної побудови ДБР, управлінських зв'язків і процедур, формально-юридичний метод – для інтерпретації нормативно-правових актів, порівняльний метод – для узагальнення зарубіжного досвіду організації та

управління спеціалізованими органами, методи аналізу та синтезу, абстрагування й узагальнення – для формування висновків і пропозицій щодо вдосконалення.

Дисертація складається з трьох розділів, які послідовно розкривають теоретико-методологічні, інституційно-управлінські та організаційно-функціональні аспекти дослідження. У першому розділі розкрито теоретико-методологічні основи розуміння публічного управління в структурі ДБР, проаналізовано становлення та розвиток управлінської моделі органу, визначено сутнісні характеристики управлінської системи в контексті її функцій та інституційного призначення. Обґрунтовано значення балансу концентрації та деконцентрації як ключової умови керованості та ефективності ДБР, а також систематизовано зарубіжний досвід організаційно-правового забезпечення діяльності органів зі спеціальним статусом і визначено напрями його адаптації до українських реалій.

Другий розділ присвячено особливостям проходження публічної служби в ДБР як інституційно-управлінському ядру стабільності органу. Досліджено адміністративно-правовий статус і класифікацію державних службовців ДБР, окреслено проблемні зони нормативного регулювання службових режимів, підходів до кадрового добору, оцінювання та забезпечення професійної доброчесності. Висвітлено функції публічних службовців у центральному апараті та територіальних управліннях, розкрито специфіку посадових обов'язків, режиму проходження служби та відповідальності, обґрунтовано потребу в посиленні процедурної визначеності, внутрішніх стандартів діяльності та управління ризиками в кадровій сфері.

Третій розділ присвячено організаційно-управлінським функціям і повноваженням Директора ДБР як ключового суб'єкта управління. Проаналізовано внутрішню та зовнішню управлінську компетенцію Директора ДБР у системі публічного управління, визначено проблемні аспекти реалізації управлінських повноважень і необхідність їх процедурного

та інституційного підсилення інструментами внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту, прозорості та підзвітності. Окрему увагу приділено взаємодії Директора ДБР із Радою громадського контролю як формі демократичної підзвітності та комунікації з громадянським суспільством, окреслено управлінські ризики та потенціал удосконалення цієї взаємодії. Узагальнено проблеми та перспективи реалізації функцій Директора ДБР з урахуванням зарубіжного досвіду та українських реалій, сформульовано прикладні рекомендації, спрямовані на підвищення інституційної спроможності управлінської вертикалі ДБР.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробленні цілісного організаційно-правового бачення публічного управління в структурі ДБР як інтегрованої системи управлінських інструментів, процедур і суб'єктних взаємодій, орієнтованих на керованість, підзвітність і ефективність. У роботі поглиблено розуміння балансу концентрації та деконцентрації в управлінській моделі ДБР; уточнено зміст і значення управлінської компетенції Директора ДБР у розрізі внутрішніх та зовнішніх управлінських функцій; розкрито роль внутрішнього аудиту та контролю як елементів управлінської відповідальності й антикризового реагування; обґрунтовано напрями модернізації кадрових процедур і службових режимів як основи професіоналізації публічної служби в ДБР.

Практичне значення дослідження полягає в можливості використання сформульованих положень і рекомендацій у нормотворчій діяльності щодо удосконалення правового регулювання діяльності ДБР, у практиці публічного адміністрування органу при розробці внутрішніх регламентів і управлінських стандартів, у системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, а також у діяльності, пов'язаній із впровадженням інструментів прозорості, підзвітності, внутрішнього контролю й аудиту. Результати дисертації можуть бути корисними для зміцнення інституційної стійкості ДБР, підвищення якості управлінських рішень та зниження управлінських ризиків у функціонуванні органу.

Основні положення та висновки дисертаційного дослідження апробовано в доповідях і тезах на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях. Результати дослідження оприлюднено у наукових статтях у фахових виданнях, а також у матеріалах наукових заходів, що підтверджує їх актуальність і практичну значущість для розвитку теорії та практики публічного управління у правоохоронній сфері. Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, підрозділів відповідно до логіки дослідження, висновків, списку використаних джерел і додатків.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, публічна служба, державні службовці ДБР, управлінська компетенція, контроль, інституційна стійкість, державна політика, цифрова трансформація, публічне управління та адміністрування, управлінські рішення, державна служба, управління персоналом, кадрова служба, органи публічної влади, організаційно-правовий механізм, нормативно-правове регулювання, кадрова політика.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Кіш Я. В. Забезпечення прозорості та відповідальності в публічному управлінні Державним бюро розслідувань. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). 2023. № 4(56). DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.4.31>.
2. Кіш Я. В. Організаційна структура Державного бюро розслідувань: сучасні виклики та перспективи розвитку. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2024. № 3. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.3.7>.
3. Кіш Я. В. Внутрішній аудит і контроль як елементи публічного управління в Державному бюро розслідувань. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2025. № 3. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.3.2>
4. Кіш Я. В. Організаційно-правове забезпечення кадрового добору та атестації працівників ДБР. Право та державне управління. 2025. № 2. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.27>
5. Кіш Я. В. Зарубіжний досвід інституційного та кадрового забезпечення діяльності ДБР та можливість його впровадження в Україні. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. №4(2025). DOI: <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2025.4.5>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Кіш Я. В. Правові засади забезпечення кадрового потенціалу в Державному бюро розслідувань. Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю «Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України». URL: <https://op.edu.ua/123412346765434-14238>.

2. Кіш Я. В. Правові основи діяльності Державного бюро розслідувань. The 16th International scientific and practical conference “Methods of solving complex problems in science” (April 25–28, 2023). Prague, Czech Republic. Prague: International Science Group, 2023. 541 p.

3. Кіш Я. В. Організаційна структура Державного бюро розслідувань: сучасні виклики та перспективи розвитку. Гуманітарні та природничі науки: актуальні питання: матеріали II науково-практичної конференції (Рівне, 30–31 серпня 2024 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2024. 88 с.

ABSTRACT

Kish Y.V. Public Administration within the Structure of the State Bureau of Investigation: Organizational and Legal Aspect.– Qualification scientific work submitted as a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 “Public Administration and Administration.” – National University “Odesa Polytechnic,” Ministry of Education and Science of Ukraine, Odesa, 2025.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of public administration within the structure of the State Bureau of Investigation through the prism of organizational and legal support for its functioning, managerial governability, accountability, and institutional resilience. The relevance of the topic is determined by the key role of the SBI in the system of state power and law enforcement institutions of Ukraine, as well as by the increased public demand for transparency and effectiveness of the activities of bodies that conduct pre-trial investigations of persons with a special public status. In the context of reforming the security and law enforcement sector, the operation of martial law, and the growth of risks of corruption manifestations and managerial dysfunctions, the need is increasing for scientifically grounded improvement of organizational and legal management mechanisms in the SBI, including issues of human resources provision, internal control and audit, interaction with civil society, and ensuring the responsibility of officials.

The scientific significance of the research lies in the fact that public administration within the structure of the SBI is considered not as a set of individual administrative procedures, but as a holistic organizational and legal mechanism that ensures the legitimacy of managerial decisions, the coherence of the activities of the central office and territorial departments, the effectiveness of public service, as well as an appropriate level of internal discipline, controllability, and accountability. It is proved that without a systemic managerial foundation it is impossible to ensure either the stability of the institution, the predictability of its operation, or public trust in the results of the SBI’s activities. The dissertation actualizes the problem of

balancing centralization and decentralization of managerial processes in the SBI: on the one hand, the need for unity of standards and centralized strategic leadership; on the other hand, the need for operational autonomy of territorial units, effective coordination, and feedback.

The object of the research is social relations arising in the process of exercising public administration within the structure of the State Bureau of Investigation. The subject of the research is the organizational and legal foundations of public administration in the SBI, in particular institutional and managerial mechanisms of public service, internal control and audit, managerial functions and powers of the Director of the SBI, as well as forms of interaction with public oversight institutions.

The purpose of the dissertation research is to substantiate theoretical foundations and to develop practical recommendations for improving the organizational and legal mechanism of public administration within the structure of the SBI, taking into account modern challenges of reform, the needs of institutional resilience, accountability, transparency, and responsibility. Achieving this purpose is ensured through an analysis of the formation and development of the SBI's managerial model, identification of the specifics of public service in the body, assessment of managerial risks in the interaction between the central office and territorial departments, as well as the development of proposals to strengthen internal control, audit, and mechanisms of interaction with civil society.

The methodological basis of the research consists of a set of general scientific and special methods that made it possible to comprehensively reveal the content and dynamics of public administration in the SBI. The dialectical method was used to identify contradictions and trends in the transformation of managerial mechanisms; systemic and structural-functional methods were applied to analyze the organizational structure of the SBI, managerial links, and procedures; the formal-legal method was used to interpret regulatory legal acts; the comparative method was applied to generalize foreign experience in the organization and management of

specialized bodies; methods of analysis and synthesis, abstraction, and generalization were used to formulate conclusions and proposals for improvement.

The dissertation consists of three chapters that consistently reveal the theoretical-methodological, institutional-managerial, and organizational-functional aspects of the research. The first chapter discloses the theoretical and methodological foundations of understanding public administration within the structure of the SBI, analyzes the formation and development of the body's managerial model, and determines the essential characteristics of the management system in the context of its functions and institutional purpose. The significance of balancing centralization and decentralization as a key condition for governability and effectiveness of the SBI is substantiated, foreign experience in the organizational and legal support of bodies with a special status is systematized, and directions for its adaptation to Ukrainian realities are identified.

The second chapter is devoted to the specifics of public service in the SBI as the institutional and managerial core of the body's stability. The administrative and legal status and classification of SBI civil servants are examined, problem areas of normative regulation of service regimes, approaches to personnel selection, evaluation, and ensuring professional integrity are outlined. The functions of public servants in the central office and territorial departments are highlighted, the specifics of official duties, service regime, and responsibility are revealed, and the need to strengthen procedural certainty, internal standards of activity, and risk management in the personnel sphere is substantiated.

The third chapter is devoted to the organizational and managerial functions and powers of the Director of the SBI as a key subject of management. The internal and external managerial competence of the Director of the SBI within the system of public administration is analyzed, problematic aspects of the exercise of managerial powers and the need for their procedural and institutional strengthening through instruments of internal control, internal audit, transparency, and accountability are identified. Particular attention is paid to the interaction of the Director of the SBI with the Public Oversight Council as a form of democratic accountability and

communication with civil society; managerial risks and the potential for improving this interaction are outlined. Problems and prospects for the implementation of the Director's functions are generalized, taking into account foreign experience and Ukrainian realities, and applied recommendations aimed at increasing the institutional capacity of the SBI's managerial vertical are formulated.

The scientific novelty of the obtained results lies in the development of a holistic organizational and legal vision of public administration within the structure of the SBI as an integrated system of managerial tools, procedures, and subject interactions oriented toward governability, accountability, and efficiency. The research deepens the understanding of the balance between centralization and decentralization in the SBI's managerial model; уточнено the content and significance of the Director's managerial competence in terms of internal and external management functions; the role of internal audit and control as elements of managerial responsibility and anti-crisis response is revealed; directions for modernizing personnel procedures and service regimes as the basis for professionalization of public service in the SBI are substantiated.

The practical significance of the research lies in the possibility of using the formulated provisions and recommendations in rule-making activities aimed at improving the legal regulation of the SBI's activities, in the practice of public administration of the body when developing internal regulations and managerial standards, in the system of professional training and advanced training of public servants, as well as in activities related to the implementation of instruments of transparency, accountability, internal control, and audit. The results of the dissertation may be useful for strengthening the institutional resilience of the SBI, improving the quality of managerial decisions, and reducing managerial risks in the functioning of the body.

The main provisions and conclusions of the dissertation research were tested in reports and theses at international and national scientific and practical conferences. The research results were published in scientific articles in professional journals, as well as in materials of scientific events, which confirms their relevance and practical

significance for the development of the theory and practice of public administration in the law enforcement sphere. Structurally, the dissertation consists of an introduction, three chapters with subsections according to the logic of the research, conclusions, a list of references, and appendices.

Keywords: State Bureau of Investigation, public service, civil servants of the State Bureau of Investigation, managerial competence, control, institutional stability, state policy, digital transformation, public management and administration, management decisions, civil service, personnel management, personnel service, public authorities, organizational and legal mechanism, regulatory and legal regulation, personnel policy.

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON THE TOPICS OF THE DISSERTATION

Scientific works in which the main results of the dissertation are published:

1. Kish Ya. V. Ensuring Transparency and Accountability in Public Administration by the State Bureau of Investigation. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). 2023. No. 4(56). DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.4.31>.
2. Kish Ya. V. The Organizational Structure of the State Bureau of Investigation: Current Challenges and Prospects for Development. State and Regions. Series: Public Administration and Administration. 2024. No. 3. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.3.7>.
3. Kish Ya. V. Internal Audit and Control as Elements of Public Administration in the State Bureau of Investigation. State and Regions. Series: Public Administration and Administration. 2025. No. 3. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.3.2>
6. Kish Ya. V. Organizational and Legal Support for Staff Selection and Certification at the State Bureau of Investigation. Law and Public Administration. 2025. No. 2. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.27>
4. Kish Ya. V. Foreign Experience in Institutional and Personnel Support of the SBI's Activities and the Possibility of Its Implementation in Ukraine. Tavria Scientific Bulletin. Series: Public Management and Administration. No. 4 (2025). DOI: <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2025.4.5>

Scientific works that confirm the approval of the dissertation materials:

1. Kish Ya. V. Legal Foundations for Ensuring Human Resources Capacity in the State Bureau of Investigation. All-Ukrainian scientific and practical conference with international participation "Ensuring the Resilience of the Public Authority System and Governance under Martial Law and Ukraine's Recovery." URL: <https://op.edu.ua/123412346765434-14238>.

2. Kish Ya. V. Legal Foundations of the State Bureau of Investigation's Activities. In: The 16th International Scientific and Practical Conference "Methods of Solving Complex Problems in Science" (April 25–28, 2023). Prague, Czech Republic. Prague: International Science Group, 2023. 541 p.

3. Kish Ya. V. The Organizational Structure of the State Bureau of Investigation: Current Challenges and Prospects for Development. In: Humanities and Natural Sciences: Current Issues. Proceedings of the 2nd Scientific and Practical Conference (Rivne, August 30–31, 2024). Odesa: "Molodyi Vchenyi" Publishing House, 2024. 88 p.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗУМІННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СТРУКТУРІ ДБР	26
1.1 Становлення та розвиток публічного управління в структурі ДБР: методологічні аспекти.....	26
1.2 Баланс концентрації та децентрації публічного управління в структурі ДБР	61
1.3 Зарубіжний досвід публічного управління в структурі ДБР та інших спеціальних антикорупційних органів	85
Висновки до розділу 1	108
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СТРУКТУРІ ДБР: ІНСТИТУЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ	112
2.1 Проблеми визначення адміністративно-правового статусу та класифікації державних службовців ДБР	112
2.2 Функції державних(публічних) службовців в центральному апараті та територіальних управліннях ДБР	129
2.3 Специфіка посадових обов’язків, проходження режиму проходження служби та відповідальності державних службовців ДБР	157
Висновки до розділу 2	176
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДИРЕКТОРА ДБР	180
3.1 Внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР в публічному управлінні.....	180
3.2 Особливості взаємодії Директора ДБР та ради громадського контролю	213
3.3. Проблеми та перспективи реалізації функцій Директора ДБР: зарубіжний досвід та українські реалії	243
Висновки до розділу 3	264
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ	267
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	272

ВСТУП

Актуальність теми. Державне бюро розслідувань є одним із ключових інститутів сучасної української державності, покликаним забезпечувати невідворотність відповідальності за злочини, вчинені особами, наділеними особливим публічним статусом, а також зміцнювати довіру суспільства до держави через утвердження принципу верховенства права. Ефективність ДБР визначається не лише процесуальними результатами розслідування, а й якістю внутрішньої організації, управлінських процедур, кадрової політики, системи контролю та підзвітності, а також здатністю органу діяти стабільно й результативно в умовах постійних трансформацій правового поля та високих суспільних очікувань. Саме тому проблема публічного управління в структурі ДБР набуває самостійного наукового й практичного значення: вона стосується балансу між концентрованою керованістю органу зі спеціальним статусом і необхідною автономією територіальних підрозділів, забезпечення єдності стандартів діяльності та одночасно гнучкості управлінських рішень у різних регіональних контекстах.

Актуальність дослідження істотно зростає в умовах воєнного стану та широкомасштабної збройної агресії проти України, коли різко посилюється запит на інституційну стійкість, професійність і прозорість правоохоронних органів, а також на здатність держави ефективно реагувати на злочини у сфері публічної влади й військового управління. Воєнні виклики загострюють кадрові, ресурсні та організаційні проблеми, підвищують ризики управлінських дисбалансів і одночасно висувають підвищені вимоги до якості внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту, комплаєнсу та публічної звітності. У цих умовах публічне управління в ДБР перестає бути суто «внутрішнім адміністративним питанням» і постає як фактор правової безпеки, легітимності державних інститутів та спроможності держави забезпечити справедливість і захист прав людини.

Водночас сучасна модель управління в ДБР демонструє складну багаторівневість і нормативну насиченість, що поєднуються з

фрагментарністю регуляторних приписів, різними підходами до визначення статусу державних службовців і працівників ДБР, неоднозначністю класифікації посад і службових режимів, а також потребою в удосконаленні механізмів дисциплінарної й адміністративно-правової відповідальності. Практичне функціонування органу потребує чіткішої координації управлінських рішень між центральним апаратом та територіальними управліннями, підвищення прозорості процедур, зміцнення інституційного дизайну контролю (внутрішнього і зовнішнього) та осучаснення кадрових інструментів. Отже, формування цілісного організаційно-правового бачення публічного управління в структурі ДБР є необхідною умовою підвищення ефективності діяльності органу, забезпечення сталості управлінських процесів і наближення українських підходів до європейських стандартів підзвітності, доброчесності та належного врядування.

Стан наукової розробки. У вітчизняному та зарубіжному науковому дискурсі накопичено значний масив досліджень, присвячених проблемам публічного управління в правоохоронній сфері, інституційним моделям спеціалізованих органів, організаційно-правовим механізмам державної служби, питанням внутрішнього контролю й аудиту, а також публічній підзвітності та прозорості діяльності органів влади. Окремий напрям становлять праці, спрямовані на вивчення реформ правоохоронних інституцій, запобігання корупції, побудови кадрових процедур і професіоналізації публічної служби, а також розвитку механізмів взаємодії держави з громадянським суспільством у формі громадського контролю. Разом із тим, у наукових напрацюваннях переважає або загальний підхід до належного врядування у правоохоронній сфері, або вузькогалузевий аналіз кримінально-процесуальних аспектів діяльності органів розслідування. Питання ж комплексного осмислення публічного управління саме в структурі ДБР як особливого правоохоронного органу зі спеціальним статусом, з акцентом на організаційно-правовому механізмі управління, балансі концентрації/деконцентрації, інституційно-управлінських засадах

проходження публічної служби, а також управлінських функцій і повноваженнях Директора ДБР потребують подальшого системного розвитку. Це зумовлює необхідність інтегративного наукового підходу, що поєднує адміністративно-правовий аналіз із інституційним баченням управлінських процесів, процедур і стандартів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пріоритетів наукових розробок у сфері публічного управління та адміністративного права, спрямованих на модернізацію державних інститутів, підвищення ефективності правоохоронної діяльності, розвиток механізмів прозорості й підзвітності, а також удосконалення організаційно-правових засад публічної служби в органах зі спеціальним статусом. Роботу виконано згідно з напрямом наукової роботи кафедри публічної служби та права Інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка» за темою «Правове регулювання державотворення соціально-економічних відносин в Україні (2022–2025 рр.)», № держреєстрації 0122U002193. Тематика дисертації кореспондує із завданнями забезпечення інституційної стійкості публічної влади в умовах реформування та дії спеціальних адміністративно-правових режимів, що зумовлює практичну потребу в науково обґрунтованих рекомендаціях для удосконалення управлінських механізмів у структурі Державного бюро розслідувань. Результати наукової діяльності здобувача були включені до звіту науково-дослідної роботи кафедри за відповідний період та використовувалися у процесі виконання планових наукових досліджень.

Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування теоретичних засад і формування практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань з урахуванням сучасних інституційних викликів, потреб підзвітності та прозорості, особливостей проходження публічної служби й реалізації управлінських повноважень керівництва ДБР.

Досягнення поставленої мети передбачає комплексне осмислення еволюції публічного управління в структурі ДБР, аналіз нормативно-правових і організаційних підстав функціонування органу, визначення проблемних зон у кадровому забезпеченні та службових режимах, виявлення управлінських ризиків у взаємодії центрального апарату і територіальних управлінь, а також розроблення пропозицій щодо посилення внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту, комплаєнсу та форм зовнішнього й громадського контролю. Окремий акцент зроблено на визначенні управлінської відповідальності Директора ДБР і вдосконаленні механізмів реалізації його організаційно-управлінських функцій у публічному адмініструванні органу.

Для досягнення окресленої мети **поставлено такі завдання:**

- здійснити комплексний аналіз становлення та розвитку публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань, розкривши його методологічні засади, інституційне призначення та місце в системі публічної влади;
- обґрунтувати роль публічного управління як системоутворюючої умови інституційної спроможності ДБР, розкривши його зміст як цілісного управлінського циклу планування, організації, координації, контролю та корекції управлінських рішень;
- дослідити баланс концентрації та децентрації в управлінській моделі ДБР, визначивши його вплив на керованість, єдність управлінської практики, ефективність діяльності центрального апарату та територіальних управлінь;
- проаналізувати нормативно-правовий каркас діяльності ДБР у вимірі публічного управління, з'ясувавши взаємодію законодавчого, підзаконного та внутрішньоорганізаційного регулювання в забезпеченні управлінської визначеності й процедурної дисципліни;
- розкрити організаційно-правові засади кадрово-службового забезпечення ДБР, визначивши роль державних службовців у формуванні

управлінської інфраструктури органу та забезпеченні стабільності управлінських процесів;

- дослідити специфіку посадових обов’язків, режиму проходження служби та відповідальності державних службовців ДБР як інструментів управління законністю, передбачуваністю та ризиками внутрішніх процесів;

- проаналізувати організаційно-управлінські функції та повноваження Директора ДБР у системі публічного управління, визначивши проблемні аспекти їх реалізації та умови підвищення управлінської відповідальності;

- обґрунтувати значення внутрішнього контролю, комплаєнсу та внутрішнього аудиту як ядра управління якістю в ДБР, спрямованого на моніторинг, корекцію та запобігання управлінським порушенням;

- визначити роль інструментів планування, оцінювання та вимірювання управлінських результатів у забезпеченні результативності, узгодженості та передбачуваності публічного управління в ДБР;

- дослідити зовнішній контур публічного управління ДБР, зосередившись на механізмах підзвітності, публічної комунікації, взаємодії з інститутами громадського контролю та формуванні зворотного зв’язку;

- узагальнити зарубіжний досвід публічного управління у спеціалізованих правоохоронних і антикорупційних органах та обґрунтувати можливості впровадження управлінських технологій, релевантних для підвищення інституційної стійкості ДБР в українських реаліях.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань.

Предметом дослідження є організаційно-правовий механізм публічного управління в структурі ДБР, включно з інституційно-управлінськими засадами проходження публічної служби, балансом концентрації й децентрації, а також управлінськими функціями і повноваженнями Директора ДБР.

Методологія дослідження. Теоретико-методологічну основу дисертації становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, що забезпечили комплексний аналіз досліджуваної проблематики. Діалектичний

метод застосовано для виявлення закономірностей трансформації управлінської моделі ДБР у контексті реформування та дії воєнного стану. Формально-юридичний метод використано для аналізу нормативно-правових актів, які визначають статус, компетенцію, організаційну структуру та службові режими в ДБР. Системний і структурно-функціональний методи дали змогу розкрити внутрішню побудову органу, логіку управлінських зв'язків між центральним апаратом і територіальними управліннями, а також роль контролю й аудиту в забезпеченні керованості та підзвітності. Компаративістський метод застосовано для зіставлення зарубіжних моделей управління спеціалізованими правоохоронними органами та виокремлення інструментів, релевантних для імплементації в Україні. Методи аналізу й синтезу, абстрагування та узагальнення використано для формування концептуальних висновків і розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління в ДБР. Інформаційною базою дослідження слугували нормативно-правові акти України, підзаконні та локальні акти, аналітичні матеріали, публічні звіти, а також наукові праці з проблематики публічного управління і адміністративного права.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що у дисертації отримано нові результати щодо теоретичних і прикладних аспектів осмислення, структурування та вдосконалення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань як цілісного організаційно-правового механізму. Сукупність одержаних результатів спрямована на розв'язання актуального наукового завдання – формування системного бачення управлінської моделі ДБР, орієнтованої на інституційну стійкість, підзвітність, прозорість і результативність діяльності правоохоронного органу зі спеціальним статусом.

Уперше:

– обґрунтовано розуміння публічного управління в структурі ДБР як інтегрованої організаційно-правової системи, що поєднує управлінські

процедури, кадрові механізми, інструменти контролю та взаємодії із суб'єктами зовнішнього впливу, а не зводиться до сукупності внутрішніх адміністративних рішень;

- доведено, що баланс концентрації та децентрації в управлінській моделі ДБР виступає не лише організаційним принципом, а функціональною умовою забезпечення керованості, підзвітності та ефективності діяльності центрального апарату і територіальних управлінь;

- сформульовано визначення організаційно-правового механізму публічного управління в ДБР як системи взаємопов'язаних управлінських інструментів, процедур і компетенцій, спрямованих на мінімізацію управлінських ризиків, забезпечення законності та стабільності функціонування органу в умовах ризиків;

- встановлено, що внутрішній контроль і внутрішній аудит у структурі ДБР виконують не лише функції перевірки дотримання законодавства, а є елементами управлінської відповідальності та антикризового реагування, які впливають на якість управлінських рішень і рівень довіри до органу;

- обґрунтовано роль Ради громадського контролю при ДБР як специфічного інструменту демократичної підзвітності в системі публічного управління, здатного за належного нормативного та процедурного забезпечення виконувати функцію зворотного зв'язку між органом і громадянським суспільством.

Удосконалено:

- наукове розуміння адміністративно-правового статусу державних службовців ДБР шляхом його розгляду крізь призму організаційно-управлінських функцій, режиму проходження служби і відповідальності, що дозволяє точніше визначити місце публічної служби в забезпеченні інституційної стійкості органу;

- підходи до визначення управлінської компетенції Директора ДБР у системі публічного управління з урахуванням поділу на внутрішню та

зовнішню управлінську діяльність, а також необхідності процедурного посилення його повноважень інструментами прозорості й підзвітності;

– концептуальні засади використання зарубіжного досвіду організації публічного управління в спеціалізованих правоохоронних та антикорупційних органах з метою адаптації до українських умов без механічного перенесення інституційних моделей.

Набуло подальшого розвитку:

– положення теорії публічного управління щодо органів зі спеціальним правоохоронним статусом у частині поєднання управлінської автономії з політичною та суспільною підзвітністю;

– наукові уявлення про кадрові механізми, службові режими та відповідальність публічних службовців як чинники забезпечення ефективності та доброчесності управлінських процесів у правоохоронній сфері;

– обґрунтування значення організаційно-правових механізмів публічного управління в забезпеченні стабільності та передбачуваності діяльності ДБР в умовах реформування, підвищених безпекових ризиків і дії спеціальних правових режимів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання для удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності ДБР, оптимізації управлінських процедур, підвищення ефективності кадрових механізмів, розвитку внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту, а також вдосконалення інструментів підзвітності та прозорості. Положення і висновки дисертації можуть бути застосовані в нормотворчій діяльності, у практиці публічного адміністрування в ДБР та суміжних органах, у системі професійної підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців, а також у науково-дослідній роботі та викладанні дисциплін з публічного управління й адміністративного права.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були апробовані під час участі автора у науково-практичних конференціях та інших наукових заходах, що забезпечило

можливість фахового обговорення результатів і врахування конструктивних зауважень у процесі доопрацювання дисертації.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (196 найменування на 25 сторінках). Загальний обсяг роботи складає 296 сторінки. Основний текст викладено на 271 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ

РОЗУМІННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СТРУКТУРІ ДБР

1.1 Становлення та розвиток публічного управління в структурі ДБР: методологічні аспекти

Становлення та розвиток публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань безпосередньо пов'язані з еволюцією його правового статусу, що відображує зміну підходів держави до організації його структури. Базовим нормативним актом, який заклав засади функціонування цього органу, став Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII [104]. У початковій редакції цього Закону ДБР було задумане як спеціалізований орган у системі публічної влади, покликаний розслідувати найсерйозніші кримінальні правопорушення, однак деталізація його місця в системі публічного управління тривалий час залишалася дискусійною. Це проявлялося як у способі формування керівництва, так і в моделі підзвітності, співвідношенні повноважень ДБР із прокуратурою, антикорупційними інституціями, що зумовило подальшу хвилю законодавчих змін.

Ключовою віхою в еволюції статусу ДБР став Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 3 грудня 2019 року № 305-IX, яким було концептуально змінено правову природу органу [101]. До внесення цих змін ДБР розглядалося як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність, тоді як після оновлення законодавства воно було визначене як державний правоохоронний орган, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Такий перехід від «класичної» моделі центрального органу виконавчої влади до статусу окремого правоохоронного органу означав переосмислення місця ДБР у системі поділу влади, посилення акценту на його інституційній автономії та

особливому режимі публічного управління, що здійснюється через специфічний комплекс організаційно-правових засобів.

У цьому контексті методологічний аналіз публічного управління в структурі ДБР повинен спиратися не лише на формальну зміну статусу, але й на динаміку трансформації його внутрішньої організаційної будови. Стаття 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» у чинній редакції визначає, що систему ДБР складають центральний апарат, територіальні управління, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи, у складі яких діють слідчі, оперативні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та інші структурні елементи [104]. Водночас, у вказаній праці розкривається мережа територіальних управлінь як юридичних осіб публічного права, що здійснюють повноваження ДБР у регіонах, що вказує на побудову багаторівневої моделі публічного управління, в якій поєднуються концентроване стратегічне керівництво та деконцентрована операційна діяльність.

Методологічно важливо, що становлення публічного управління в ДБР відбувалося не ізольовано, а в тісному зв'язку з урядовими рішеннями про його організаційне формування. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» зафіксувала початкову модель органу як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [129].

Подальша еволюція законодавства про ДБР, що виявилася у численних змінах до профільного Закону, відображає поступову інституційну «дорослість» органу й уточнення механізмів публічного управління в його структурі. За даними правової доктрини та узагальнень практики нормотворчості, станом на 2023 рік до Закону «Про Державне бюро розслідувань» було прийнято понад десять законодавчих актів, які вносили істотні корективи в його зміст, значна частина яких стосувалася саме організаційної структури, статусу працівників, гарантій незалежності та підзвітності. Методологічно це дає підстави розглядати ДБР як «рухому»

інституцію публічного управління, для аналізу якої доцільно поєднувати інституційно-правовий, функціональний і організаційний підходи. З одного боку, ДБР постає як елемент системи державних правоохоронних органів із чітко визначеним обсягом повноважень; з іншого – як специфічний суб'єкт публічного управління, що взаємодіє з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, органами прокуратури та іншими органами публічної влади в рамках комплексного механізму забезпечення верховенства права.

Узагальнюючи, становлення та розвиток публічного управління в структурі ДБР характеризується переходом від моделі центрального органу виконавчої влади до конструкції окремого державного правоохоронного органу з розгалуженою системою органів управління, власними територіальними підрозділами, навчальними й науковими інституціями, особливим статусом працівників та спеціальними процедурами призначення і підзвітності керівництва [104;101]. Саме ця еволюція створює необхідне методологічне підґрунтя для подальшого дослідження організаційно-правового механізму публічного управління в структурі ДБР, аналізу його компетенцій, принципів функціонування та взаємодії з іншими інститутами публічної влади.

Нормативно-правові засади діяльності ДБР у вимірі публічного управління доцільно розглядати не лише як сукупність «базового» закону та підзаконних актів, а як багаторівневу систему правових регуляторів, що задає стандарти організації служби, управлінського впливу та підзвітності органу. У цій системі ключове значення мають: визначення компетенції та меж повноважень керівництва, внутрішньоорганізаційні процедури ухвалення управлінських рішень, механізми координації з іншими суб'єктами публічної влади та інструменти забезпечення законності й дисципліни. Важливо, що саме через такі «управлінські» норми (порядки, регламенти, процедури) забезпечується належна реалізація завдань органу, мінімізуються ризики свавільного адміністрування та підсилюється інституційна стійкість ДБР в

умовах реформування. Тому аналіз правових основ діяльності ДБР має включати оцінку того, як право структурує управлінські процеси всередині органу та як забезпечує їх прозорість і передбачуваність [45]

Важливим виміром становлення та розвитку публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань, що створило своєрідну систему стримувань та противаг, є інституалізація механізмів демократичного цивільного контролю. Уже в початковій редакції Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII законодавець закріпив окремий розділ «Особливості демократичного цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань. Забезпечення прозорості діяльності Державного бюро розслідувань», який прямо відсилає до загальної моделі цивільного контролю у сфері безпеки й оборони, визначеної в Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII. Такий підхід методологічно означає, що ДБР із моменту його створення розглядається не лише як орган досудового розслідування, а як інституція публічного управління, інтегрована в систему стримувань і противаг та підзвітності перед парламентом і громадянським суспільством.

Зовнішній експертний аналіз перших років функціонування ДБР засвідчує, що закладена законодавством модель парламентського, громадського та внутрішнього контролю реалізується неповною мірою. Хоча Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності неодноразово проводив парламентські слухання щодо результатів діяльності ДБР і формулював рекомендації, значну їх частину керівництвом органу виконано не було; тривалий час залишалося не вирішеним питання оновлення складу Ради громадського контролю, що негативно позначалося на сприйнятті незалежності інституції та можливостях дисциплінарної відповідальності працівників. Експерти слушно наголошують, що механізми парламентського та громадського контролю де-факто не мають належного впливу на діяльність ДБР, а висновки й рекомендації ВРУ та Ради громадського контролю часто ігноруються [59].

З методологічного погляду це вимагає поєднання формально-юридичного та інституційного аналізу при дослідженні публічного управління в структурі ДБР. Недостатньо обмежитися дослідженням норм Закону України «Про Державне бюро розслідувань»; необхідно враховувати реальну практику застосування цих норм, політичний контекст ухвалення рішень щодо керівництва органу, результати парламентських слухань і зовнішніх аудитів, а також фактичний стан взаємодії ДБР із громадянським суспільством. Саме тому в даному дослідженні застосовуються інструменти порівняльного, структурно-функціонального й аксіологічного аналізу, контент-аналіз звітів ДБР і рішень Верховної Ради України, що дає змогу унаочнити розрив між нормативною моделлю незалежного правоохоронного органу та реальною практикою публічного управління.

Важливою віхою в еволюції організаційно-правового статусу ДБР стали зміни, унесені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 03.12.2019 № 305-ІХ. Унаслідок цих змін ДБР набуло статусу державного правоохоронного органу, запроваджено принцип єдиноначальності в реалізації повноважень директора, змінено порядок проведення відкритих конкурсів та структуру участі суб'єктів публічної влади в кадрових рішеннях. З одного боку, це посилило персональну відповідальність директора за результати діяльності органу й дало інструменти для оптимізації внутрішньої структури; з іншого – підвищило ризики політизації ДБР та його залежності від Президента України й парламентської більшості. Методологічно це означає, що аналіз публічного управління в структурі ДБР має здійснюватися з урахуванням не лише формально встановлених повноважень, а й реальних балансів впливу різних суб'єктів публічної влади на стратегічні та оперативні рішення органу.

Важливим методологічним орієнтиром у дослідженні становлення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань є історія його створення, яка демонструє тривалий і конфліктний шлях від конституційної ідеї до реальної інституції. Ще Перехідними положеннями

Конституції України 1996 року було передбачено, що прокуратура здійснює функцію досудового розслідування «до початку роботи органу з цими повноваженнями», однак відповідний закон про ДБР Верховна Рада прийняла лише 12 листопада 2015 року. У науково-практичному виданні, присвяченому історії створення та нормативно-правовим засадам діяльності ДБР, справедливо наголошується, що йдеться про майже 19-річний розрив між первинним конституційним задумом і фактичним утворенням нового правоохоронного органу, протягом якого неодноразово змінювалися політичні конфігурації, концепції реформування прокуратури та правоохоронної системи [18].

З погляду теорії публічного управління така тривала «інституційна пауза» засвідчує дію ефекту відкладених реформ: конституційна вимога формування окремого органу досудового розслідування співіснувала з практикою збереження за прокуратурою невластивих їй функцій, що суперечило логіці поділу влади та рекомендаціям Ради Європи щодо статусу органів прокуратури. Лише ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу України 2012 року, який закріпив ДБР серед органів досудового розслідування, а також прийняття Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, що послідовно орієнтував прокуратуру на функцію підтримання публічного обвинувачення, створили необхідне нормативне підґрунтя для реалізації конституційної моделі й відокремлення слідчої функції від органу правосуддя. Це дозволяє розглядати становлення ДБР як елемент ширшого процесу переформатування функціональної архітектури публічної влади, в межах якого відбувалося чітке розмежування слідчих, наглядових та управлінських повноважень.

Не менш показовою для методологічного аналізу є «передісторія» ДБР, пов'язана з невдалими спробами створення Національного бюро розслідувань України наприкінці 1990-х – у середині 2000-х років. Відповідний Указ Президента України від 24 квітня 1997 року № 371/97 «Про Національне бюро розслідувань України» передбачав утворення нового центрального органу

виконавчої влади, на який покладалися завдання досудового слідства та оперативно-розшукових заходів у особливо складних кримінальних справах, однак Конституційний Суд України визнав низку його положень неконституційними, насамперед у частині організаційної структури, порядку призначення керівництва та визначення повноважень. У подальшому ще кілька спроб законодавчо закріпити окремий орган розслідувань (під різними назвами та концепціями) також не були реалізовані, що свідчить про тривалу відсутність політичного консенсусу щодо моделі інституційної автономії такого органу й його місця в системі виконавчої влади. У методологічному вимірі це дає підстави говорити про еволюцію від «президентсько-центричної» моделі спеціального органу боротьби з організованою злочинністю до більш збалансованої конструкції ДБР як органу, створеного на основі закону й вбудованого у комплекс стримувань і противаг.

Синтез зазначених історико-правових етапів дозволяє розкрити становлення ДБР як складний процес інституційного пошуку, в якому переплітаються конституційні імперативи, вимоги кримінально-процесуальної реформи та політичні інтереси різних центрів публічної влади. Для адекватного дослідження публічного управління в структурі ДБР необхідно враховувати не лише формальний статус органу в тій чи іншій редакції закону, а й попередні, «нездійснені» моделі, спроби створення Національного бюро розслідувань, позиції Конституційного Суду України щодо меж повноважень Президента в організації системи досудового розслідування. Саме через призму цих елементів стає можливим побачити, що сучасна модель ДБР – це результат послідовного відмежування слідчих функцій від прокуратури, подолання неконституційних практик формування спеціальних органів і поступового утвердження підходу, за якого правоохоронний орган із підслідністю щодо «чутливих» категорій посадових осіб має бути не лише ефективним, але й інституційно незалежним і вбудованим у прозору систему публічного управління.

У праці, що присвячена історії створення та правовому статусу ДБР, підкреслюється, що Бюро з моменту свого запуску слід розглядати як якісно новий елемент системи кримінальної юстиції, покликаний перебрати на себе функцію досудового розслідування від прокуратури й тим самим завершити перехід останньої до статусу органу правосуддя, як того вимагає Конституція України. Авторський колектив наголошує, що саме через ДБР реалізується конституційний задум виокремлення органу, який спеціалізується на розслідуванні найбільш суспільно небезпечних категорій злочинів, причому йдеться не лише про формальний розподіл компетенції, а про зміну логіки публічного управління у сфері кримінальної юстиції, де слідство, нагляд і суд розводяться між різними інституціями [18].

Особливу увагу укладачі видання приділяють питанням підслідності ДБР, акцентуючи, що в орбіту його повноважень потрапляють найвищі посадові особи держави, судді, працівники правоохоронних органів, військовослужбовці, а також особи, які вчинили військові злочини. Така категорія суб'єктів, наділених значними владними та процесуальними ресурсами, зумовлює необхідність посиленого режиму інституційних гарантій незалежності органу: законодавець розширено регламентує порядок призначення та звільнення керівництва, підстави втручання в діяльність слідчих, внутрішні механізми запобігання конфлікту інтересів. У методологічному вимірі це означає, що дослідження публічного управління в структурі ДБР не може зводитися до аналізу «звичайних» адміністративних відносин – ідеться про специфічну модель управління органом, який постійно перебуває під потенційним тиском тих, чію діяльність він розслідує, що вимагає застосування інструментарію інституційного аналізу, теорії незалежних регуляторів та концепції «захищеної автономії» правоохоронних органів.

Отже, хронологія формування ДБР, дає підстави говорити про багатостадійний характер інституціоналізації органу. Спершу, після ухвалення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» 12 листопада 2015 року,

відбувся етап «нормативного запуску», коли були закріплені базові положення щодо статусу, структури й підслідності. Далі, з підписанням закону Президентом України 14 січня 2016 року та прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2016 року № 127 про утворення ДБР, розпочався етап організаційного формування, що включав проведення конкурсів на керівні посади та створення центрального апарату. Лише з 27 листопада 2018 року, коли Бюро фактично розпочало правоохоронну діяльність, можна говорити про перехід до стадії «функціонального становлення», на якій публічне управління в його структурі набуло реального, а не лише нормативного змісту. Така поетапність дає змогу застосовувати до аналізу ДБР методи стадіального та процесного підходів, у межах яких орган розглядається як інституція, що поступово проходить фази запуску, налаштування та стабілізації.

У подальшому, як свідчать нормативні зміни 2019 року, відбувся перехід до другого, «реформаторського» етапу розвитку публічного управління в структурі ДБР, коли центральним стало інституційне посилення органу. Перетворення ДБР із центрального органу виконавчої влади на державний правоохоронний орган супроводжувалося запровадженням принципу єдиначальності, збільшенням граничної чисельності працівників і переглядом системи внутрішнього управління. У методологічному плані це створює підстави для виокремлення фазової моделі еволюції: від «урядового органу» до «самостійного правоохоронного інституту», що підлягає політичному контролю, але зберігає функціональну автономію. Порівняльний аналіз відповідних змін із практиками інших країн дозволяє оцінити, наскільки запроваджена модель відповідає європейським підходам до організації слідчих органів щодо «чутливих» категорій злочинів.

Значущим аспектом є також те, що сучасні науковці окреслюють широку нормативно-правову базу діяльності ДБР, до якої, крім профільного Закону України «Про Державне бюро розслідувань», входять закони «Про правовий режим воєнного стану», «Про оборону України», «Про оперативно-розшукову

діяльність», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», а також укази Президента України про затвердження організаційної структури та здійснення державної охорони ДБР. Такий підхід демонструє, що публічне управління в структурі Бюро формується не лише галузевим законом, а є результатом взаємодії норм конституційного, адміністративного, кримінального процесуального, оборонного та безпекового законодавства. У методологічному сенсі це вимагає системного аналізу нормативного масиву, в якому ДБР виступає вузловою ланкою між системою правосуддя, сектором безпеки й оборони та загальнодержавною системою публічного управління.

Важливий внесок у методологічне осмислення становлення Державного бюро розслідувань як суб'єкта публічного управління зроблено в науковій статті Б. Дерев'янка, який пропонує розглядати ДБР як новий центральний орган виконавчої влади зі спеціальною компетенцією, що займає власну нішу в системі органів досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності України. Використовуючи порівняльно-правовий метод, автор співвідносить норми законів України «Про Державне бюро розслідувань», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», що дозволяє чіткіше окреслити місце ДБР серед інших суб'єктів публічної влади, які здійснюють правоохоронні функції [17]. Такий підхід є значущим для даного дослідження, оскільки демонструє, що еволюція ДБР не може аналізуватися ізольовано від більш широкого поля публічно-владних відносин у секторі безпеки й правопорядку.

На основі аналізу компетенційних законів Б. Дерев'янка переконливо показує, що формальне «нашарування» органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність і досудове слідство (їх, за оцінкою автора, близько двадцяти), породжує уявний конфлікт інтересів або конкуренцію повноважень, однак при більш детальному розмежуванні їхніх функцій ДБР постає як орган із чітко спеціалізованою сферою відповідальності. Відсутність конкуренції з прокуратурою пояснюється тим, що остання здійснює не оперативно-

розшукову діяльність, а нагляд за додержанням законності органами дізнання та досудового розслідування, у тому числі ДБР [128]. Натомість компетенція ДБР частково перетинається з компетенцією НАБУ, Служби безпеки України та Національної поліції, але це перетинання має не хаотичний, а структурований характер і спирається на спеціальні правила підслідності, закріплені, зокрема, у профільному Законі «Про Державне бюро розслідувань», Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальному процесуальному кодексі України [124;105].

У статті обґрунтовується, що ключова особливість спеціальної компетенції ДБР полягає у фокусуванні на злочинах, учинених вищими посадовими особами органів державної влади, суддями, працівниками правоохоронних органів та військовослужбовцями, тоді як інші правоохоронні структури (Національна поліція, СБУ, податкова міліція та ін.) відповідальні за ширші, але менш «чутливі» категорії правопорушень [17]. Це дає підстави розглядати ДБР як орган зі спеціальною компетенцією не лише в матеріально-правовому сенсі (коло злочинів і суб'єктів), але й у вимірі публічного управління: управлінські рішення в його структурі завжди прив'язані до розслідування правопорушень, що безпосередньо зачіпають легітимність та відповідальність публічної влади.

Нарешті, враховуючі відносно невисоку чисельність центрального апарату та територіальних управлінь ДБР (1500 осіб) та одночасній наявності резонансних кримінальних проваджень дає підстави для додаткових методологічних висновків щодо ефективності публічного управління в цій структурі. Обмеженість кадрових ресурсів у поєднанні з високою суспільною значущістю справ, які розслідує ДБР, вимагає застосування не лише юридичних, а й управлінських критеріїв оцінки діяльності органу: як оптимізуються внутрішні процеси, як вибудовується пріоритезація справ, які механізми внутрішнього контролю й ризик-менеджменту використовуються для мінімізації зловживань і конфлікту інтересів. Усе це підкреслює, що становлення та розвиток публічного управління в структурі ДБР доцільно

досліджувати через комплексну призму спеціальної компетенції органу, його місця в системі органів досудового розслідування, особливостей взаємодії з іншими суб'єктами сектору безпеки та обмеженості наявних ресурсів, що загалом формує специфічну модель організаційно-правового механізму функціонування ДБР у сучасній Україні.

Водночас, одним із ключових методологічних вимірів становлення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань є аналіз нормативно-правового середовища, у якому формується й функціонує цей орган. Комплексний огляд законодавства та підзаконних актів, що регулюють діяльність ДБР у сфері протидії злочинності, дозволяє стверджувати, що правове забезпечення роботи Бюро перебуває у стадії становлення, характеризується фрагментарністю та наявністю низки колізій і прогалин. Науковий аналіз цих проблем показує, що йдеться не лише про технічні недоліки норм, а про глибинну невідповідність між місцем ДБР у системі публічної влади де-юре і тим набором інструментів, які воно реально має для виконання своїх повноважень [86].

Управління кадровим потенціалом у ДБР не зводиться до «закриття вакансій», а передбачає правову та організаційну побудову повного циклу: конкурентний відбір, атестацію, професійний розвиток, захист прав працівників і врегулювання конфліктів у службових відносинах. З позицій публічного управління це означає, що Директор має забезпечувати такі внутрішні правила й процедури, які одночасно підсилюють дисципліну, гарантують рівність можливостей та мінімізують управлінські ризики дискримінації або необґрунтованих кадрових рішень. Важливо, що атестація та програми розвитку персоналу працюють як інструмент підвищення інституційної спроможності лише тоді, коли їх результати «вмонтовані» у систему навчання і підвищення кваліфікації, а також підтримані регламентом внутрішнього розподілу обов'язків і відповідальності. У такій логіці кадровий потенціал стає складовою стійкості органу: він забезпечує безперервність

управління, якість виконання завдань і здатність ДБР функціонувати в умовах підвищених безпекових викликів [44].

Методологічно істотним є запропоноване в наукових дослідженнях розуміння правового регулювання діяльності ДБР як «пакетної» категорії, що охоплює визначення цілей і завдань Бюро, кола суб'єктів, форм та методів протидії злочинності, а також гарантій прав і свобод людини в процесі реалізації його повноважень. Такий підхід дозволяє перейти від вузько-галузевого бачення (як «органу досудового розслідування») до інтегрального розуміння ДБР як інституції публічного управління, чия діяльність спирається на сукупність конституційних норм, міжнародних договорів, спеціального закону «Про Державне бюро розслідувань», кримінального та кримінального процесуального законодавства, антикорупційних актів, законів у сфері державної служби, державної безпеки, боротьби з організованою злочинністю тощо [54;105]. У межах такого методологічного бачення публічне управління в структурі ДБР виступає результатом взаємодії багаторівневої нормативної системи, а не лише «наслідком» одного профільного закону.

Разом із тим виявлені в доктрині та практиці суперечності між окремими нормативними актами демонструють, що еволюція публічного управління в структурі ДБР відбувається на тлі незавершеності правової реформи. Хрестоматійним прикладом є колізія між статтею 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», яка оперує застарілими категоріями посад державних службовців («перша – третя категорії»), і чинним Законом України «Про державну службу», що запровадив іншу класифікацію (категорії «А», «Б», «В») [106]. З методологічного погляду це свідчить про необхідність використання системно-структурного та колізійно-правового аналізу, що дозволяє виявити «слабкі ланки» у правовому забезпеченні управлінських процесів.

Показовою для розкриття організаційно-правового механізму публічного управління в ДБР є й проблема неповної інтеграції Бюро в систему суб'єктів боротьби з організованою злочинністю та антикорупційної політики.

Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» досі не містить прямої згадки про ДБР серед органів, які беруть участь у протидії організованій злочинності в межах виконання своїх основних функцій [125]. Аналогічно, перервність у діючих антикорупційних стратегіях та відсутність актуалізованого програмного документа на рівні закону призводять до того, що ДБР фактично діє в умовах нормативної «нестабільності» стратегічних орієнтирів державної антикорупційної політики. Це означає, що публічне управління всередині Бюро змушене компенсувати дефіцит зовнішньої стратегічної рамки за рахунок внутрішніх програм і регламентів, що ускладнює забезпечення єдності політики в секторі безпеки.

Окремого аналізу потребує питання кримінально-правових та процесуальних гарантій діяльності ДБР і його працівників. Попри те, що Кримінальний процесуальний кодекс України чітко визначив органи Бюро як органи досудового розслідування, закріпив їхню підслідність і процесуальний статус керівництва та слідчих [62], у Кримінальному кодексі України й досі відсутнє повноцінне відображення особливого статусу директора ДБР та працівників Бюро як суб'єктів спеціального кримінально-правового захисту. Неповна включеність цих осіб до кола «державних діячів» і «працівників правоохоронних органів» у статтях, що передбачають відповідальність за посягання на їхню безпеку чи перешкоджання виконанню повноважень, створює ситуацію асиметрії між високим рівнем ризику їхньої діяльності та рівнем правових гарантій [60;129]. У методологічному плані це демонструє, що оцінка ефективності публічного управління в ДБР має враховувати не лише внутрішню організацію, а й адекватність зовнішніх правових гарантій, які визначають межі дискреції та безпеки управлінських рішень.

Суттєво впливає на формування управлінської моделі ДБР і рівень деталізації підзаконного регулювання. Постанови Кабінету Міністрів України щодо утворення Бюро, затвердження його організаційної структури, конкурсних процедур, порядку проведення психофізіологічних досліджень, формування Ради громадського контролю та інші акти створили базовий

каркас внутрішньої організації, однак значна частина регламентів, пов'язаних із проходженням служби, дисциплінарною відповідальністю, присвоєнням спеціальних звань, методиками розслідування окремих категорій злочинів, досі залишається в процесі розроблення [129;126;87]. З огляду на це, становлення публічного управління в структурі ДБР доцільно розглядати як динамічний процес, у якому формування нормативної основи, інституційної архітекτονіки та управлінських практик відбувається синхронно, а недосконалість одного елемента неминуче позначається на ефективності всього організаційно-правового механізму.

У сучасній науковій літературі становлення Державного бюро розслідувань розглядається крізь призму його місця в системі правоохоронних органів та відповідності європейським стандартам кримінальної юстиції. Підкреслюється, що ДБР є відносно новим суб'єктом у національній правоохоронній системі, формування якого триває, а низка ключових питань – від остаточного розмежування підслідності до внутрішньої організаційної моделі – потребує додаткової конкретизації. Історія нормативних змін на шляху до ухвалення профільного закону демонструє, що створення Бюро було не лише виконанням конституційних імперативів і міжнародних зобов'язань України, а й реакцією на суспільний запит щодо появи інституції, здатної ефективно розслідувати злочини вищих посадових осіб, суддів і працівників правоохоронних органів. Саме ця «чутливість» підслідності зумовлює особливий акцент на організаційній побудові ДБР, професійному рівні персоналу та належному ресурсному забезпеченні, без чого проголошені в законі завдання залишаються декларативними [76].

Автори обґрунтовано розглядають створення ДБР як важливий крок у напрямі до європейських стандартів розслідування, адже бюро покликане стати інституційною гарантією того, що принцип верховенства права й невідворотності покарання застосовується і щодо найвищих представників публічної влади. За умови належного публічного управління – ефективної організації роботи, прозорих процедур прийняття рішень, дієвого механізму

зовнішнього контролю – ДБР може перетворитися на якісно нове правоохоронне відомство, яке не лише розслідує, а водночас виконує превентивну функцію, формуючи для посадових осіб «горизонт очікування» невідворотного притягнення до відповідальності. У методологічному вимірі це означає, що подальший аналіз публічного управління в структурі ДБР має поєднувати дослідження його правового статусу з оцінкою реальної спроможності органу стати «якорем» довіри суспільства до держави, індикатором зрілості української моделі кримінальної юстиції та її відповідності європейським стандартам.

У контексті методологічного аналізу публічного управління в структурі ДБР особливу увагу слід приділити концепції «правоохоронної влади» як окремого вектора публічної влади, що послідовно обґрунтовується в сучасній доктрині. Наголошується, що правоохоронні органи, виконуючи функцію захисту законності, прав і свобод людини, охорони інтересів держави та юридичних осіб, мають бути інституційно відмежовані від виконавчої влади, насамперед тоді, коли йдеться про боротьбу з корупцією у вищих ешелонах публічної служби. У цьому контексті віднесення ДБР до системи правоохоронних органів, а не до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (на відміну від НАБУ чи Бюро економічної безпеки України), розглядається як позитивний крок, що відповідає логіці розподілу влади й покликаний мінімізувати ризики адміністративного впливу уряду на розслідування злочинів, учинених вищими посадовими особами. Власне, вже це початкове розмежування закладає методологічну передумову для трактування ДБР як елементу самостійної «правоохоронної гілки влади», у межах якої організаційно-правові механізми управління мають будуватися за принципом максимальної автономії від політичної кон'юнктури [82].

Аналізуючи стандарти Європейського суду з прав людини у справах «Михалкова та інші проти України» та «Карабет та інші проти України», дослідники підкреслюють, що ефективне розслідування злочинів у демократичній правовій державі передбачає не лише формальну, а й фактичну

незалежність слідчих від органів і посадових осіб, причетних до подій, які розслідуються. Звідси випливає низка методологічних висновків: по-перше, організаційна структура ДБР і статус його слідчих мають бути зорієнтовані на інституційну та ієрархічну незалежність від тих, чия діяльність може стати предметом кримінального провадження; по-друге, система публічного управління в структурі Бюро повинна гарантувати, що контроль за законністю не перетворюється на інструмент блокування чи «ручного» регулювання резонансних розслідувань.

У статті С. Микитюка, присвяченій становленню Державного бюро розслідувань та проблемам його діяльності, наголошується, що поява ДБР є логічним етапом тривалого пошуку оптимальної моделі слідчих органів в Україні, який розпочався ще з перших років незалежності й був пов'язаний із критикою підпорядкованості слідчих підрозділів керівництву органів внутрішніх справ та виконавчої влади загалом. Автор показує, що збереження в одних руках адміністративної влади (вирішення питань кар'єри, дисциплінарної відповідальності, матеріального стимулювання слідчих) та процесуального контролю за розслідуванням неминуче породжує залежність слідчого, робить декларативними гарантії його самостійності й деформує саму ідею поділу влади у кримінальному процесі. У цьому сенсі створення ДБР як окремого державного правоохоронного органу, організаційну структуру якого визначає Президент України на підставі закону, розглядається як спроба відійти від «класичної» моделі відомчого слідчого апарату та наблизитися до концепції інституційно незалежного органу розслідування, зорієнтованого на роботу з резонансними й посадовими злочинами [83].

У сучасній доктрині становлення та розвиток Державного бюро розслідувань усе частіше аналізуються не лише крізь призму його слідчої функції, а й як еволюція спеціалізованого суб'єкта запобігання злочинності. На основі історико-правового аналізу наголошується, що витoki ідеї створення ДБР пов'язані з Указом Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24.04.1997 № 371 та подальшими конституційними

й політичними дискусіями щодо моделі окремого органу розслідувань, однак реальний зміст суб'єкта запобігання злочинності Бюро набуло лише тоді, коли почало фактично функціонувати як орган, що здійснює не тільки досудове розслідування, а й профілактичний вплив у чутливих сферах публічної влади. Показово, що, попри прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань» ще 12.11.2015, персонал Бюро отримав можливість реалізовувати суб'єктивну функцію із запобігання злочинності лише з 27.11.2018, коли перші триста слідчих склали присягу і були зареєстровані перші кримінальні провадження, у тому числі щодо військових кримінальних правопорушень [70].

Суттєвим методологічним орієнтиром у дослідженні становлення публічного управління в структурі ДБР є система принципів організації та діяльності Бюро, закріплена у статті 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Йдеться не лише про традиційні для публічної служби засади верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, а й про специфічні для ДБР орієнтири – незалежність і персональну відповідальність кожного працівника, відкритість і прозорість для суспільства та демократичного цивільного контролю, політичну нейтральність, єдиноначальність у реалізації повноважень [105]. У спеціальному дослідженні цих засад обґрунтовується, що саме вони виконують роль «фундаменту» адміністративно-правового статусу ДБР: визначають зміст його завдань, впливають на побудову системи й організаційної структури, задають критерії оцінки ефективності управлінських рішень у цій інституції [24].

У методологічному плані важливо, що аналіз названих принципів дозволяє подивитися на становлення ДБР не лише як на послідовність організаційних реформ, а як на процес поступового «наповнення» цих засад реальним управлінським змістом. Так, принцип верховенства права вимагає, аби діяльність Бюро була зорієнтована на пріоритет прав і свобод людини, а не лише на формальне виконання кримінально-процесуальних норм; принцип законності – щоб будь-які управлінські рішення ґрунтувалися на коректному

співвідношенні Конституції України, міжнародних зобов'язань держави, профільного закону про ДБР, Кримінального процесуального кодексу України та підзаконних актів [54;62]. Принципи справедливості, неупередженості й політичної нейтральності конкретизують вимоги до управлінської поведінки керівництва та персоналу ДБР, покликані мінімізувати ризики вибіркового правозастосування щодо носіїв публічної влади.

Важливим методологічним акцентом у дослідженні становлення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань є осмислення ДБР як інституційного механізму забезпечення прозорості та відповідальності в діяльності органів публічної влади. У спеціальному дослідженні підкреслюється, що саме прозорість та відповідальність виступають базовими засадами сучасного публічного управління, які створюють фундамент для дотримання прав і свобод громадян, зміцнення довіри до публічної влади та сталого розвитку демократичного ладу. ДБР при цьому характеризується як правоохоронний орган, у компетенцію якого входить притягнення до юридичної відповідальності найвищих публічних службовців за вчинення правопорушень, що не лише реалізує каральну та превентивну функції держави, а й стимулює посадових осіб до прозорості та підзвітної поведінки [38].

У цьому контексті публічне управління в структурі ДБР постає не лише як внутрішня організація слідчих та управлінських процесів, а як елемент ширшої моделі «належного урядування», де прозорість означає відкритість рішень, доступність інформації про діяльність органу та регулярне оприлюднення результатів роботи, а відповідальність – реальну невідворотність юридичних наслідків для публічних службовців, які зловживають владою. Показники роботи ДБР, відображені у звітах за перші роки функціонування, а також результати соціологічних опитувань щодо рівня довіри до цього органу, інтерпретуються як емпіричне підтвердження того, що Бюро поступово закріплюється в суспільній свідомості як інструмент відновлення справедливості та захисту публічного інтересу, здатний

обмежувати зловживання на найвищих щаблях влади. Це, у свою чергу, змінює саму конфігурацію публічного управління: ДБР виступає не периферійною ланкою правоохоронної системи, а одним із ключових гарантів легітимності рішень публічної влади.

Методологічно залучення концептів прозорості та відповідальності дозволяє по-новому окреслити предмет дослідження: публічне управління в структурі ДБР має аналізуватися не лише крізь призму організаційно-правового статусу та розподілу повноважень, а й крізь аксіологічний вимір – як система практик, процедур і рішень, орієнтованих на підзвітність перед суспільством і формування довіри до держави.

Узагальнюючи підходи до організаційно-правового забезпечення діяльності Бюро, доцільно врахувати пропозицію розглядати адміністративно-правове регулювання функціонування ДБР як цілісну систему нормативно-правових актів, що комплексно впорядковують процедури організації та діяльності органу з метою належної реалізації покладених на нього функцій. Така система охоплює, з одного боку, конституційні норми та міжнародні договори, які встановлюють базові стандарти прав людини й вимоги до діяльності правоохоронних органів, а з іншого – спеціальне законодавство про ДБР, кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство, підзаконні акти Кабінету Міністрів України та Президента України, внутрішні регламенти й інструкції. У науковій літературі обґрунтовано, що відсутність уніфікованого законодавчого визначення поняття «адміністративно-правове регулювання функціонування Державного бюро розслідувань» компенсується доктринальними розробками, у яких пропонується трактувати його як цілеспрямований вплив адміністративно-правових норм на організаційні відносини у сфері діяльності ДБР з метою встановлення належного порядку у взаєминах між державою, її органами та особою [57].

Запропонована модель дозволяє інтегрувати у дослідження становлення публічного управління в структурі ДБР не лише аналіз профільного закону, а й багаторівневий масив міжнародно-правових зобов'язань України, що

визначають стандарти захисту прав людини під час здійснення повноважень правоохоронних органів, вимоги до основних напрямів їх діяльності та пріоритетні сфери протидії злочинності. Саме через призму такого комплексного адміністративно-правового регулювання стає очевидним, що ДБР функціонує як інституція, «вписана» у мережу взаємопов'язаних нормативних режимів: конституційного (через гарантії прав і свобод людини та вимоги до організації правоохоронних органів), міжнародного (через імплементацію конвенційних стандартів ефективного розслідування), галузевого (через кримінальне й процесуальне законодавство) та підзаконного (через постанови уряду і укази Президента України щодо структури, фінансування, кадрового забезпечення та демократичного цивільного контролю). У методологічному вимірі це підкреслює, що становлення та розвиток публічного управління в структурі ДБР слід аналізувати як результат не лише внутрішніх організаційних реформ, а й постійної адаптації органу до еволюції адміністративно-правового середовища, в якому він діє.

Важливим елементом становлення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань є формування цілісної системи правових засад забезпечення дисципліни та законності, яка визначає «внутрішній режим» функціонування органу. У спеціальному дослідженні адміністративно-правове регулювання забезпечення дисципліни та законності в ДБР пропонується розуміти як здійснюваний за допомогою норм адміністративної галузі права регулюючий та упорядковуючий вплив на публічно-управлінські відносини, що виникають у процесі реалізації заходів і механізмів, спрямованих на створення правових та організаційних умов, за яких службова діяльність посадових осіб ДБР здійснюється у суворій відповідності до визначених вимог, норм, правил і стандартів [140].

Наявність підрозділів внутрішнього контролю в ДБР слід розглядати як управлінський механізм, що «замикає» цикл відповідальності публічної служби: від профілактики порушень і моніторингу ризиків – до реагування та відновлення стандартів доброчесності. Внутрішній аудит і контроль у цьому

сенсі виконують не лише перевірочну, а й превентивно-аналітичну функцію: вони формують доказову базу для кадрових і дисциплінарних рішень, ініціюють управлінські корекції процедур, а також дозволяють виявляти типові організаційні «вузькі місця», що провокують повторювані порушення. З позицій публічного управління це означає, що контрольні підрозділи мають бути інтегровані в систему управління якістю службової діяльності (планування, ризик-менеджмент, стандартизація процесів, оцінка ефективності), а не існувати як ізольований каральний інструмент. Саме така модель робить режим проходження служби більш передбачуваним, а відповідальність – не ситуативною, а процедурно обґрунтованою та вимірюваною [39].

Зазначений підхід ґрунтується на багаторівневій системі нормативних актів, до якої належать, з одного боку, положення Конституції України (засади верховенства права, поділу влади, відповідальності держави перед людиною) [54], а з іншого – трудове законодавство (Кодекс законів про працю України), кримінальне процесуальне законодавство, Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», профільний Закон України «Про Державне бюро розслідувань», Закон України «Про державну службу», Закон України «Про запобігання корупції», підзаконні акти Кабінету Міністрів України щодо проходження служби в ДБР, а також внутрішньовідомчі накази про проведення службових розслідувань, заохочення, затвердження Правил професійної етики працівників ДБР тощо [47;62;124;105;106;110;114;111;102]. Сукупність цих актів не лише визначає правовий статус персоналу, їх права, обов'язки, підстави дисциплінарної відповідальності, але й формує ціннісні, етичні та процедурні рамки управлінської діяльності керівництва Бюро.

Методологічно це означає, що становлення й розвиток публічного управління в структурі ДБР слід аналізувати крізь призму того, як норми адміністративного права структурують систему управління, задають межі дискреції керівників, формують механізми внутрішнього контролю та службової відповідальності. Саме через адміністративно-правові приписи

конкретизуються загальні конституційні та кримінально-процесуальні орієнтири, визначаються форми й методи управлінського впливу на персонал, закріплюються правила професійної етики, процедури проведення службових розслідувань і застосування заохочень.

Становлення та розвиток публічного управління в структурі ДБР неможливо адекватно пояснити без урахування того, як орган «вбудований» у систему взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади та громадянським суспільством, особливо в умовах воєнного стану. Адміністративно-правові засади такої взаємодії, закріплені насамперед у статті 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», окреслюють, що Бюро не є ізольованим слідчим органом, а функціонує як комунікаційний вузол у правоохоронній сфері, постійно обмінюючись інформацією, координуючи заходи і здійснюючи спільні дії з органами прокуратури, Національної поліції, НАБУ, СБУ, Бюро економічної безпеки України, іншими правоохоронними та контролюючими структурами [105]. З методологічного погляду це означає, що публічне управління в ДБР має аналізуватися не тільки як внутрішня вертикаль «директор – центральний апарат – територіальні управління», а й як мережевий формат взаємодії, де значна частина управлінських рішень приймається з урахуванням позицій інших органів та запитів громадськості.

У спеціальному дослідженні адміністративно-правових засад і напрямів взаємодії ДБР з іншими державними органами та громадськістю в умовах воєнного стану запропоновано типологію таких форм співпраці: від обміну оперативною інформацією, укладення міжвідомчих меморандумів, спільної інформаційно-аналітичної роботи до кооперації у сфері запобігання корупції, контролю за використанням коштів державного бюджету, виявлення фактів катувань, проведення превентивних заходів і спільних стабілізаційних операцій на деокупованих територіях [35].

У поєднанні з положеннями Стратегічної програми діяльності ДБР на 2022–2026 роки така типологія дозволяє розглядати взаємодію не як факультативний аспект діяльності Бюро, а як структурний елемент його

організаційно-правового механізму, через який реалізуються пріоритети державної політики у воєнний період – захист основ національної безпеки, протидія воєнним та корупційним злочинам, забезпечення належного правопорядку на звільнених територіях.

Таким чином, у методологічному вимірі взаємодія ДБР з іншими органами публічної влади та громадськістю виступає ключовою характеристикою моделі публічного управління у цій інституції. Вона визначає реальний зміст принципів відкритості, прозорості, підзвітності, закріплених у законі; формує інструментарій реалізації правоохоронної функції держави в умовах повномасштабної збройної агресії; задає рамки для розроблення відомчих нормативних актів щодо координації, обміну інформацією, проведення спільних заходів. Оцінка становлення ДБР як суб'єкта публічного управління, отже, має враховувати не лише внутрішню організаційну еволюцію органу, а й те, наскільки чітко та послідовно нормативно оформлені форми, види й межі його взаємодії з іншими суб'єктами у правоохоронній сфері та як вони реалізуються на практиці в умовах воєнного стану.

Методологічно значущим для розуміння становлення публічного управління в структурі ДБР є аналіз функціонально-організаційної та штатної структури його територіальних управлінь. Саме на цьому акцентує увагу Р. Богданов, пропонуючи розглядати функціонально-організаційну структуру територіальних управлінь як нормативно закріплену систему взаємопов'язаних елементів, які розрізняються за спрямованістю діяльності, але об'єднані спільним призначенням Бюро – розслідуванням найбільш суспільно небезпечних злочинів та захистом публічного інтересу [9].

Вказується, що законодавець заклав мережеву модель побудови територіальних управлінь за принципом укрупнених округів: кожне управління охоплює кілька областей, які пов'язані спільними географічними, соціально-економічними, демографічними та безпековими характеристиками [105]. Такий підхід дозволяє вибудовувати публічне управління в ДБР не лише як «центрально-апаратну» вертикаль, а як просторово диференційовану

систему, де управлінські рішення в територіальних ланках адаптуються до реального криміногенного профілю регіону та наслідків повномасштабної збройної агресії.

Змістовний опис структури одного з територіальних управлінь (зокрема, розташованого у місті Краматорську) показує, що в основі публічного управління на регіональному рівні лежить поєднання трьох блоків: керівництва (директор і його заступники), спеціалізованих слідчих та оперативних підрозділів (відділи, що розслідують корупційні, службові, правосудні та військові злочини, оперативні підрозділи, оперативно-технічні служби, підрозділи інформаційно-аналітичної розвідки) та розгалуженої системи забезпечувальних секторів – документального, режимно-секретного, організаційно-адміністративного, матеріально-технічного, правового, кадрового та фінансово-економічного. Така конструкція демонструє, що територіальне управління ДБР є не просто «філією» центрального апарату, а складним управлінським вузлом, де стратегічні рішення директора й керівників підрозділів спираються на спеціалізований розподіл праці, відпрацьовані процедури оперативно-розшукової діяльності [124] та розвинену систему внутрішнього інформаційно-аналітичного супроводу. У методологічному плані це дозволяє інтерпретувати становлення публічного управління в структурі ДБР як процес формування багаторівневої, територіально диференційованої моделі, де організаційно-штатні рішення безпосередньо пов'язуються з ризик-орієнтованим управлінням, регіональною специфікою правопорушень і стратегічними пріоритетами держави у сфері безпеки та правопорядку.

У контексті методологічного аналізу публічного управління в структурі ДБР важливе значення має порівняльно-правове осмислення зарубіжних моделей спеціалізованих антикорупційних правоохоронних органів. Особливий інтерес становить досвід Держави Ізраїль, де в системі поліції функціонує спеціальний підрозділ «Лахав 433» та Об'єднаний центр обміну інформацією, що інтегрує представників поліції, прокуратури, податкового

управління та інших органів, відповідальних за протидію корупції. У дослідженні зазначається, що така модель дозволяє уникати конфліктів повноважень, забезпечувати координацію зусиль різних інституцій та створювати єдиний інформаційний простір для боротьби з корупцією й організованою злочинністю, що значно підвищує ефективність правоохоронної діяльності на національному рівні [152].

Порівняння ізраїльської моделі з українською системою протидії корупції дає можливість по-новому оцінити місце й потенціал ДБР як суб'єкта публічного управління. На відміну від «Лахав 433», організаційно вбудованого в структуру поліції, ДБР в Україні створено як окремий державний правоохоронний орган зі спеціальною компетенцією щодо злочинів носіїв публічної влади, проте завдання забезпечення міжвідомчої координації та єдиного інформаційного простору реалізуються фрагментарно – через окремі норми профільного закону, міжвідомчі угоди й практику оперативної взаємодії. Це свідчить, що при подальшому розвитку організаційно-правового механізму публічного управління в структурі ДБР доцільно врахувати ізраїльський досвід створення постійно діючих інтегрованих інформаційних центрів як інструменту не лише кримінально-процесуальної, а й управлінської координації. Запровадження подібних інституційних рішень на національному ґрунті могло б посилити аналітичну спроможність ДБР, зменшити дублювання функцій із іншими органами та забезпечити більш цілісну реалізацію принципів прозорості, відповідальності й узгодженості державної антикорупційної політики.

Методологічно вагомим для характеристики становлення публічного управління в структурі ДБР є аналіз адміністративно-правових відносин за участю його органів, оскільки саме через них проявляється «подвійна природа» Бюро як суб'єкта протидії злочинності й водночас адресата публічно-управлінського впливу. У спеціальному дослідженні обґрунтовано, що адміністративні правовідносини за участю органів ДБР слід розуміти як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, у яких

Бюро реалізує надані йому права та обов'язки, причому переважну їх частину становлять внутрішньоорганізаційні (внутрішньосистемні) зв'язки, а зовнішні відносини публічного управління мають, радше, вибірковий характер [49].

Такий підхід дозволяє чітко розмежувати сферу публічного управління в структурі ДБР (формування й функціонування органу, доступ до публічної інформації, застосування окремих заходів адміністративного примусу, участь в адміністративних процедурах, міжвідомча взаємодія, міжнародне співробітництво, демократичний цивільний контроль) і власне кримінально-процесуальну діяльність, що підпорядковується іншим методологічним орієнтирам.

З огляду на це по-новому постає питання про місце ДБР у системі органів державної влади. Підкреслюється, що Бюро належить до державних органів, які формально не віднесені ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади, хоча фактично інтегровані в механізм реалізації державної влади й виконують її правоохоронну функцію. Первісна редакція Закону України «Про Державне бюро розслідувань», що визначала ДБР як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, перебувала в руслі моделі, закладеної Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та використаної для Національного антикорупційного бюро України й Бюро економічної безпеки України [130;120;100]. Натомість зміни 2019 року вивели ДБР за межі системи центральних органів виконавчої влади й закріпили його як «державний правоохоронний орган», що у методологічному плані загостило проблему інституцій, які знаходяться поза класичним тричленим поділом влади, але здійснюють владні повноваження від імені держави.

Важливо й те, що деталізація видів адміністративних правовідносин за участю органів ДБР на рівні чинного законодавства фактично окреслює рамки публічного управління в цій сфері. Формування ДБР як органу й його підрозділів відбувається в межах компетенції Президента України та Кабінету Міністрів України, які визначають організаційну структуру, граничну чисельність, порядок створення, реорганізації й ліквідації структурних

підрозділів [105;129]. Відносини щодо доступу до публічної інформації й розгляду звернень громадян регулюються Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян», а участь у адміністративних процедурах – Законом України «Про адміністративну процедуру» [108;118;99]. Обмежений, але принципово важливий блок повноважень стосується застосування заходів адміністративного примусу (перевірка документів, використання транспортних засобів, застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї) у порядку, визначеному Законом України «Про Національну поліцію» та Кодексом України про адміністративні правопорушення [48;122]. Усе це підтверджує, що становлення публічного управління в структурі ДБР відбувається через поступове нормативне оформлення як зовнішніх форм його управлінської діяльності, так і внутрішньоорганізаційних режимів, що разом формують специфічний адміністративно-правовий контур функціонування Бюро як особливого суб'єкта публічної влади.

Методологічний аналіз становлення публічного управління в структурі ДБР потребує звернення до інституту публічної служби, адже саме через нього матеріалізуються управлінські рішення держави у діяльності Бюро. У сучасній доктрині служба в органах ДБР розглядається як різновид публічної служби особливого характеру, що поєднує риси загальної державної служби та специфічні ознаки правоохоронної діяльності. Її зміст визначається, з одного боку, профільним Законом України «Про Державне бюро розслідувань», а з іншого – Законом України «Про державну службу», норми якого застосовуються до державних службовців ДБР у частині проходження служби, дисциплінарної відповідальності, оплати праці, пенсійного забезпечення та антикорупційних обмежень [20].

Такий підхід дозволяє розглядати кадрову складову ДБР не як ізольований відгалужений режим, а як частину інтегрованого інституту публічної служби, у межах якого реалізуються владні повноваження,

спрямовані на захист публічного інтересу через розслідування злочинів носіїв публічної влади.

Виділення служби в ДБР як різновиду публічної служби водночас підкреслює її особливу роль у формуванні моделі публічного управління в цій інституції. Публічно-правовий характер зв'язку службовців із державою, конкурсні засади добору, спеціальний статус, підвищені вимоги до професійної компетентності та етичної бездоганності, поширення на осіб рядового й начальницького складу Дисциплінарного статуту Національної поліції України, специфічні обмеження й гарантії соціально-правового захисту – усе це формує особливий управлінський режим, у межах якого організаційно-правовий механізм ДБР набуває реального змісту [105;106;109]. Саме через призму цього режиму можна пояснити, яким чином абстрактні принципи законності, неупередженості, політичної нейтральності та підзвітності трансформуються у конкретні управлінські практики добору, просування, оцінювання, дисциплінарної відповідальності й професіоналізації персоналу ДБР, а відтак – у фактичну спроможність Бюро виконувати покладені на нього завдання в системі публічного управління.

Методологічний вимір дослідження публічного управління в структурі ДБР неможливо звести лише до аналізу інституцій, повноважень і організаційної структури органу; не менш важливим є категоріальний аналіз персоналу як особливого ресурсу публічної влади. У цьому контексті заслуговує на увагу наукова позиція, згідно з якою поняття «персонал Державного бюро розслідувань України» доцільно розуміти як сукупність рядового та начальницького складу, посадових і службових осіб, а також інших визначених законом працівників, які перебувають в організаційно-правовому зв'язку з ДБР, працюють за трудовими договорами та реалізують повноваження, спрямовані як на виконання завдань із запобігання, виявлення, припинення, розкриття й розслідування злочинів, так і на забезпечення такої діяльності шляхом обслуговування відповідних процесів [21]. Такий підхід дозволяє відмежувати «персонал» від «кадрів» і «особового складу»,

показуючи, що йдеться про більш широку категорію, яка охоплює не лише слідчих, оперуповноважених і керівників, а й увесь комплекс працівників, без яких неможливе функціонування організаційно-правового механізму ДБР.

Відповідно, у методологічному плані персонал Бюро постає не лише як об'єкт трудових і службових правовідносин, а як «носій» публічного управління: саме через організаційно-правовий зв'язок між державою та кожною категорією працівників реалізуються завдання, закріплені в статті 2 та статті 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [105]. Розмежування в межах персоналу ДБР рядового та начальницького складу, державних службовців і інших працівників, а також закріплення граничної чисельності, структури центрального апарату й територіальних управлінь на законодавчому та підзаконному рівнях трансформуються у специфічну модель публічного управління, де якість управлінських рішень безпосередньо залежить від того, наскільки узгодженою є система правового статусу, добору, розподілу функцій і відповідальності всіх зазначених категорій. Така перспектива дозволяє розглядати становлення ДБР як процес не лише інституційної розбудови, а й формування комплексної «персоналізованої» моделі публічного управління, у якій людський фактор і нормативне регулювання служби органічно поєднуються.

З огляду на методологічну мету підрозділу, особливу увагу слід приділити категорії компетенції Державного бюро розслідувань як «конденсованому» виразу його завдань, функцій та повноважень у системі публічної влади. У спеціальному дослідженні обґрунтовується, що компетенція правоохоронного органу не є однорідною, а складається з низки взаємопов'язаних елементів: нормативно встановлених цілей; предметів відання як юридично визначених сфер та об'єктів взаємодії; функцій і владних повноважень як гарантованої законом міри прийняття рішень і вчинення дій; відповідальності за їх невиконання. На цій основі запропоновано авторське визначення компетенції ДБР як сукупності владних повноважень, закріплених у нормативно-правових актах відповідно до покладених завдань і функцій, які

визначають можливість приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх належне виконання у правоохоронній сфері [73].

Такий підхід дозволяє інтерпретувати публічне управління в структурі ДБР як цілісну систему реалізації компетенції органу, де кожен елемент – від цілей до відповідальності – має власний нормативний та організаційний «проекції».

Отже, зміст компетенції ДБР, деталізований у статтях 5 і 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», у методологічному вимірі проявляється через три основні блоки повноважень: по-перше, повноваження, що характеризують ДБР як орган досудового розслідування (запобігання, виявлення, припинення, розкриття й розслідування злочинів, віднесених до його підслідності); по-друге, повноваження участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності й міжнародного співробітництва; по-третє, повноваження щодо роботи з персоналом, інформаційно-аналітичного, кадрового та матеріально-технічного забезпечення [105]. В умовах воєнного стану, запровадженого відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», особливої ваги набуває те, що унікальною рисою компетенції ДБР є повноваження щодо викриття та розслідування злочинів, учинених вищими посадовими особами органів державної влади, суддями, працівниками правоохоронних органів і військовослужбовцями, тобто тими суб'єктами, від діяльності яких безпосередньо залежить реалізація функцій держави у сфері оборони, безпеки й правопорядку [127].

Узяте в такій перспективі поняття компетенції стає однією з ключовою методологічною категорією для аналізу становлення публічного управління в структурі ДБР. Воно дозволяє зв'язати воєдино нормативне закріплення цілей і завдань органу, конституційні орієнтири, систему функцій, організаційно-штатні рішення, кадрову політику, механізми підзвітності та відповідальності посадових осіб. Саме через призму компетенції можна пояснити, чому ДБР

займало різне місце в системі органів державної влади в старій та новій редакціях Закону – від центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом до окремого державного правоохоронного органу – та як ці інституційні трансформації відбилися на логіці публічного управління в Бюро: змінили баланс між внутрішньою управлінською автономією, зовнішнім контролем і взаємодією з іншими суб'єктами публічної влади, а також конкретизували роль ДБР у реалізації кримінальної політики держави в умовах повномасштабної збройної агресії.

У продовження аналізу компетенції ДБР особливої уваги потребує її територіальний вимір, адже саме тут найбільш виразно проявляється зв'язок між правовим статусом органу та реальною практикою публічного управління. У спеціальному дослідженні слушно підкреслюється, що компетенція територіальних управлінь ДБР є ключовим елементом їх правового статусу й розкриває зміст і спрямованість реалізації завдань Бюро на відповідних територіях; при цьому вона охоплює не лише коло повноважень і предмет відання, а й гарантії діяльності цих підрозділів як складових частин єдиної організаційної структури органу [5].

Уточнюється, що зміст компетенції територіальних управлінь, так само як і ДБР загалом, формується, по-перше, завданнями та функціональними напрямками їх діяльності, закріпленими у статтях 2, 5, 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», а по-друге, колом правовідносин, на які поширюється ця діяльність, насамперед – підслідністю злочинів, визначеною нормами Кримінального процесуального кодексу України, зокрема статтею 216 [105;62]. У цьому контексті компетенція територіального управління постає як комплексний конструкт, що включає завдання, функції, повноваження, предмет відання та гарантії їх реалізації з урахуванням просторових меж юрисдикції.

Для методологічного осмислення публічного управління в структурі ДБР принципово те, що компетенція територіальних управлінь має не лише змістовий, а й просторовий вимір: її межі визначаються не тільки колом

суб'єктів та видів злочинів, віднесених до підслідності Бюро, а й територіальними чинниками – місцем вчинення кримінальних правопорушень, особливостями безпекової ситуації, наслідками збройної агресії на відповідних регіональних ділянках. Це означає, що публічне управління в ДБР об'єктивно набуває багаторівневого та територіально диференційованого характеру: центральний апарат формує загальні стандарти, стратегії, політики й типові моделі організації роботи, тоді як територіальні управління реалізують їх, виходячи зі своєї конкретної компетенції, адаптованої до регіонального криміногенного профілю. Компетенція, нормативно окреслена профільним законом, підзаконними актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також внутрішніми положеннями про територіальні управління, у такий спосіб перетворюється на «архітектурний каркас» публічного управління, в межах якого відбувається розподіл функцій, відповідальності та ресурсів між рівнями органу [129].

У такій перспективі стає очевидним, що подальший розвиток публічного управління в структурі ДБР безпосередньо залежить від якості нормативного конструювання компетенції як центрального апарату, так і територіальних управлінь, насамперед – від чіткості розмежування підслідності з іншими правоохоронними органами, визначеності прав і обов'язків посадових осіб, прозорості механізмів взаємодії та підзвітності. Компетенція, розуміючи її як системну категорію, що інтегрує завдання, функції, повноваження, предмет відання та гарантії діяльності, стає ключовим методологічним інструментом для аналізу становлення ДБР як особливого суб'єкта публічної влади, організаційна еволюція якого відбувається в умовах реформування правоохоронної системи, воєнного стану та трансформації загальної моделі публічного управління в Україні.

Узагальнюючи викладене, становлення та розвиток публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань доцільно розглядати як поетапний процес інституційної, нормативної й організаційної трансформації, що відбувався під впливом одночасно кількох груп чинників. До першої з них

належать конституційні імперативи відокремлення функцій досудового розслідування від прокуратури й формування збалансованої моделі кримінальної юстиції, у якій забезпечено реальну дію принципів верховенства права, поділу влади, гарантій прав людини [54]. Друга група пов'язана з еволюцією законодавства – насамперед Закону України «Про Державне бюро розслідувань», змін до якого у 2019 році трансформували ДБР із центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом у окремий державний правоохоронний орган, що спричинило перегляд його місця в системі публічної влади, моделі підзвітності та характеру взаємодії з іншими суб'єктами [105]. Третю групу становлять безпекові й політичні виклики, пов'язані з повномасштабною збройною агресією проти України, які актуалізували воєнно-кримінологічний вимір діяльності ДБР і посилили вимоги до його спроможності розслідувати злочини носіїв публічної влади та військовослужбовців у режимі воєнного часу [127].

З огляду на це методологічний інструментарій дослідження публічного управління в структурі ДБР має бути багатовимірним. Формально-юридичний і системно-структурний підходи забезпечують аналіз законодавчої еволюції статусу органу, його компетенції, принципів діяльності, ієрархії джерел регулювання. Інституційний та організаційно-функціональний підходи дають змогу розкрити внутрішню структуру Бюро – центрального апарату, територіальних управлінь, забезпечувальних підрозділів – та простежити, як через цю структуру реалізуються управлінські рішення. Аксіологічний підхід дозволяє побачити в публічному управлінні ДБР не лише техніку організації влади, а й спосіб втілення у практику його базових цінностей – прозорості, підзвітності, справедливості, відповідальності посадових осіб перед суспільством. Порівняльно-правовий та історико-правовий аналізи, своєю чергою, дають можливість співвіднести українську модель ДБР із зарубіжними практиками створення спеціалізованих органів розслідування та з історичними формами організації слідчих структур, виявивши як спадкоємність, так і точки розриву зі старими підходами.

Не менш значущим методологічним компонентом є урахування мережевого характеру публічного управління в ДБР: орган функціонує не ізольовано, а в системі складних адміністративно-правових та міжвідомчих взаємозв'язків з органами прокуратури, Національною поліцією, СБУ, НАБУ, Бюро економічної безпеки України, іншими суб'єктами сектору безпеки й оборони, а також органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Це вимагає застосування концепцій *good governance*, *evidence-based management*, теорії публічної політики, що дозволяють аналізувати управлінські рішення ДБР не лише як реакцію на окремі кримінальні провадження, а як елементи реалізації загальнодержавної стратегії у сфері протидії злочинності та захисту публічного інтересу. Врахування інформаційно-аналітичного виміру діяльності Бюро, зокрема залежності якості управлінських рішень від стану внутрішніх інформаційних систем, кримінальної аналітики, цифрової інфраструктури, додатково поглиблює розуміння того, як сучасні технології трансформують організаційно-правовий механізм функціонування органу.

У підсумку, становлення та розвиток публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань постають як процес формування комплексного організаційно-правового механізму, у якому взаємодіють кілька ключових компонентів: змінний правовий статус і компетенція органу; система принципів, що задають аксіологічні орієнтири діяльності; багаторівнева організаційна структура центрального апарату й територіальних управлінь; інститут публічної служби та управління персоналом; механізми дисципліни, законності, зовнішнього й внутрішнього контролю; форми взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади та громадськістю. Узгодженість або, навпаки, дисбаланси між цими елементами безпосередньо впливають на здатність ДБР реалізовувати свою місію – забезпечувати невідворотність відповідальності для найвищих носіїв публічної влади, захищати права людини й сприяти зміцненню легітимності держави. Саме в такому, комплексному методологічному вимірі результати аналізу, здійсненого в цьому підрозділі,

становлять базу для подальшого дослідження специфіки організаційно-правового механізму публічного управління в ДБР, що розкриватиметься в наступних підрозділах та розділах дисертаційного дослідження.

1.2 Баланс концентрації та деконцентрації публічного управління в структурі ДБР

Баланс концентрації та деконцентрації у публічному управлінні Державним бюро розслідувань слід розглядати як інструмент забезпечення одночасно двох взаємопов'язаних цілей: по-перше, організаційної єдності та керованості правоохоронного органу зі спеціальним статусом; по-друге, здатності оперативно діяти в умовах територіальної розгалуженості, різних управлінських і ресурсних контекстів у регіонах. Унітарний характер держави та принцип верховенства права задають загальні умови, в межах яких деконцентраційні рішення у внутрішній організації будь-якого державного органу можуть існувати лише як керована делегована автономія, а не як відокремленість або «паралельність» владних контурів [54].

Нормативна «вісь» цього балансу для ДБР прямо закладена у профільному законі, який поєднує вимогу відкритості та демократичного цивільного контролю з принципом єдиноначальності у реалізації повноважень, одночасно підкреслюючи, що єдиноначальність не заперечує процесуальної самостійності. Таким чином, концентрація в ДБР обґрунтовується не лише міркуваннями дисципліни та управлінської економії, а й гарантіями незалежності органу від незаконного втручання, стандартизацією процедур та персональною відповідальністю посадових осіб; натомість деконцентрація виправдана потребою у швидкій реакції, налагодженні взаємодії на місцях, доступності інституції для громадян та адаптації управлінських рішень до реалій територіальних підрозділів [104].

У структурі ДБР баланс «центр–територія» проявляється передусім у співвідношенні стратегічного управління та оперативно-організаційної

автономії. Концентрація забезпечує формування єдиних пріоритетів і критеріїв результативності через стратегічну програму діяльності ДБР, а також через управлінський вплив Директора на кадрові, дисциплінарні, організаційні та ресурсні рішення. Водночас законодавча модель не зводить територіальні управління до суто виконавчих «постів»: директор територіального управління зобов'язаний розробляти річну програму діяльності, формувати пріоритети та критерії виконання завдань, готувати звітність, а програми і звіти проходять процедуру затвердження керівництвом ДБР, що фактично створює механізм «керованої деконцентрації» – ініціатива і планування на місці, але в межах єдиної стратегічної рамки та контролю відповідності загальним цілям.

Кадровий вимір балансу концентрації та деконцентрації також є показовим. Призначення директорів територіальних управлінь і керівників підрозділів центрального апарату віднесено до повноважень Директора ДБР, що підтримує єдність кадрової політики та зменшує ризики локального впливу на керівні позиції. Одночасно директори територіальних управлінь здійснюють організацію роботи підрозділів і приймають низку кадрових рішень щодо працівників свого управління у межах, визначених законом, що дозволяє враховувати місцеві потреби, навантаження та специфіку організації роботи. Така конструкція поєднує концентрований «вхід» (єдині стандарти добору й призначення керівництва) з деконцентрованим «управлінським циклом» на рівні територіальних управлінь (поточне адміністрування персоналу та організації роботи).

Окремої уваги потребує те, що ДБР як державний правоохоронний орган функціонує у режимі правового регулювання персоналу, де поряд із державною службою діють спеціальні правила проходження служби особами рядового і начальницького складу. Це, з одного боку, посилює концентраційний компонент через уніфіковані правила служби, дисципліни, службової кар'єри та соціальних гарантій, закріплені на рівні урядового нормативного акта; з іншого – залишає простір для деконцентрованих управлінських рішень у межах територіальних управлінь щодо розподілу

функцій, організації чергувань, управління навантаженням і внутрішньої координації, що є критично важливим для реальної керованості на місцях [114;93;107].

В управлінсько-процедурному вимірі найбільш «чутливою» точкою балансу є межа між концентрованим управлінням органом і неприпустимістю надмірного втручання в дії його територіальних одиниць. Законодавець вирішує цю дилему, по суті, шляхом розведення двох контурів: організаційно-адміністративного (де концентрація є природною і необхідною) та процесуального (де діють гарантії незалежності, заборона незаконних вказівок і автономність процесуальних рішень відповідно до кримінального процесу). Саме тому управлінські рішення щодо планування, розподілу ресурсів, методичного забезпечення, внутрішнього контролю якості, безпеки, документування та взаємодії можуть і мають бути уніфікованими, але вони не повинні трансформуватися у «командне» керування змістом процесуальних дій у конкретних справах [62;104].

Не менш важливим для балансу концентрації та деконцентрації є контур підзвітності та комунікації з суспільством. Територіальна присутність підсилює «концентраційний ефект» у вигляді доступності інституції для громадян, швидшого реагування на звернення, кращої поінформованості про локальні ризики й конфлікти; однак це вимагає єдиних стандартів відкритості, обігу інформації та розгляду звернень, інакше неминучою стає фрагментація практик і нерівномірність гарантій прав людини. Тому баланс забезпечується поєднанням загальнообов'язкових правил доступу до публічної інформації та звернень громадян із внутрішніми регламентами ДБР щодо оприлюднення звітів, програм і комунікації, що вирівнює практики між регіонами і зменшує ризики «локальних режимів» закритості [108;118].

З позиції інституційної логіки публічного управління, оптимальний баланс у ДБР полягає у концентрації «правил гри» та стратегічних орієнтирів і деконцентрації «виконання» у межах чітко визначених повноважень та контрольних процедур. Центр має зосереджуватися на стратегії, уніфікації

стандартів, управлінні ризиками, кадровій політиці керівного складу, ресурсному плануванні, інформаційно-аналітичному забезпеченні й координації взаємодії з іншими органами; територіальні управління – на практичній реалізації повноважень, організації роботи підрозділів, взаємодії на місцях та забезпеченні доступності інституції. У свою чергу, антикорупційні обмеження, запобігання конфлікту інтересів і моніторинг доброчесності виконують роль «запобіжника» як проти надмірної автономізації територіальних ланок, так і проти зловживань концентрованими важелями впливу, підтримуючи баланс між керованістю та інституційною стійкістю [110].

Подальше розкриття балансу концентрації та деконцентрації в структурі ДБР доцільно здійснювати крізь призму концепції багаторівневого врядування як системи взаємодії різних рівнів публічної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору та громадянського суспільства, ефективність якої забезпечується узгодженістю інституційних, фінансових, інформаційно-комунікаційних, партнерських і контрольних механізмів. Саме така логіка дозволяє коректно пояснити, чому для ДБР надмірна концентрація провокує бюрократичні «вузькі місця», а надмірна деконцентрація – фрагментацію практик, нерівномірність стандартів та підвищення ризиків управлінських конфліктів і відповідальності [32].

Інституційний вимір цього балансу в ДБР пов'язаний із чітким розмежуванням компетенцій між центральним апаратом та територіальними управліннями при збереженні єдиного управлінського контуру. Центр закономірно концентрує стратегічне планування, нормативно-організаційне забезпечення, методичні стандарти, ключові кадрові рішення і загальну координацію, тоді як територіальні управління забезпечують безперервність функціонування органу на місцях, організацію роботи підрозділів, оперативну взаємодію з регіональними інституціями та доступність для громадян. Така модель «керованої деконцентрації» є виправданою за умови, що кожен рівень має визначені межі повноважень і відповідальності, а управлінські рішення

ухвалюються на тому рівні, який здатний забезпечити їх найефективнішу реалізацію без втрати єдності органу [104].

Фінансовий компонент балансу концентрації та деконцентрації в ДБР проявляється в тому, що ресурсне забезпечення як правило концентрується (через бюджетне планування, закупівлі, інфраструктурні рішення, матеріально-технічне оснащення, стандарти безпеки і захисту інформації), однак ефективність діяльності територіальних управлінь потребує гнучкості у використанні ресурсів для покриття нерівномірного навантаження, логістичних витрат і регіональної специфіки. Відтак управлінськи значущими стають механізми прозорого розподілу ресурсів за критеріями навантаження і результативності, а також внутрішні процедури, що не допускають «фінансової асиметрії» між територіями, яка здатна перетворити формальну єдність органу на фактичну нерівність його спроможностей.

Інформаційно-комунікаційний аспект у ДБР виступає ключовим «компенсатором» територіальної розгалуженості: єдині цифрові стандарти документообігу, управлінської звітності, аналітики, комунікації та обліку управлінських рішень забезпечують концентровану керованість без постійного ручного втручання. Одночасно цифровізація має підтримувати прозорість та підзвітність у межах правового режиму доступу до інформації, аби деконцентрація комунікацій у регіонах не призводила до різних практик «відкритості» та нерівномірного доступу громадян до публічної інформації [108].

Партнерські та контрольні механізми завершують структуру публічного управління в ДБР, оскільки саме вони «зшивають» вертикаль управління з горизонтальною взаємодією. Для ДБР партнерські контури мають практичне значення у взаємодії з органами прокуратури (процесуальне керівництво), судами, іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також із громадянським суспільством у форматах інформування, консультацій і громадського контролю. Контрольний контур, зі свого боку, має одночасно обмежувати управлінські ризики концентрації

(зловживання впливом, непрозорість рішень) і ризики деконцентрації (локальні відхилення від стандартів, конфлікт повноважень, послаблення доброчесності), тому особливого значення набувають внутрішній контроль, аудит, індикатори результативності, антикорупційні запобіжники та процедури підзвітності [110].

У контексті пошуку оптимального балансу концентрації та деконцентрації в ДБР важливо виходити з того, що сама по собі деконцентрація не гарантує покращення результативності й якості публічного управління: її ефекти залежать від того, хто саме надає «управлінські послуги»/реалізує повноваження (національний чи субнаціональний рівень) і наскільки якісно вони реалізуються, тобто від реальної управлінської спроможності інституцій. У науковій літературі обґрунтовується, що позитивні наслідки деконцентрації можуть не реалізовуватися через «проблеми з управлінням», а переваги не є абсолютними, адже вирішальним чинником виступає якість управління [142]. Це безпосередньо релевантно для ДБР, де територіальна розгалуженість потребує делегування організаційних рішень на місця, але одночасно вимагає концентрованого забезпечення єдиних стандартів та керованості в межах єдиної вертикалі.

Окреслений підхід дозволяє точніше пояснити ризики надмірної деконцентрації в структурі ДБР: втрата «ефекту масштабу» в ресурсному забезпеченні, посилення територіальної нерівності, різні практики організації роботи, а також уразливість до локальних неформальних впливів можуть знижувати загальну спроможність правоохоронного органу та якість управлінських рішень. Водночас деконцентрація може давати позитивні ефекти через наближення управління до потреб конкретної території, зростання підзвітності, конкуренцію управлінських практик і чутливість до локальних відмінностей; однак ключова умова – якість інституцій, що включає, зокрема, верховенство права та антикорупційну спроможність, які мають бути забезпечені на всіх рівнях організації. Для ДБР це означає: деконцентрація має стосуватися передусім оперативної організації роботи територіальних

підрозділів, але «ядро» стандартів, контролю якості, доброчесності та ресурсного вирівнювання повинно залишатися концентрованим (що відповідає логіці антикорупційних обмежень та комплаєнсу).

Окремо варто виділити інструментальний вимір балансу «центр–територія», пов’язаний із вимірюванням результативності та управлінням даними. Наведений приклад переходу ФБР до NIBRS як національного стандарту звітності демонструє логіку: концентрація потрібна для уніфікації правил збору та зіставлення даних, тоді як фактичне наповнення системи забезпечують органи на місцях. Аналогічно для ДБР критично важливо, щоб територіальні управління працювали в єдиному контурі управлінської аналітики та звітності (показники навантаження, часові параметри процедур, якість організації роботи, ресурсні потреби, комунікаційні метрики), що дозволяє центру здійснювати не «ручне втручання», а ризик-орієнтоване управління й ресурсне вирівнювання. Таким чином, стандарти даних і оцінювання мають бути концентрованими, а їх формування – деконцентрованим через регулярну, достовірну і порівнювану звітність територіальних ланок, що підсилює керованість без надмірної бюрократизації.

Матеріально-фінансовий вимір безпосередньо формує «практичну межу» деконцентрації в ДБР: територіальні управління можуть отримувати ширші управлінські можливості лише тоді, коли забезпечені стабільними ресурсами, а правила їх використання є єдиними та контрольованими. У поданому дослідженні наголошується, що чинне нормативне регулювання фінансового й матеріально-технічного забезпечення ДБР переважно фіксує загальні гарантії, тоді як адміністративно-правові засади забезпечення територіальних управлінь мають прогалини й потребують подальшого удосконалення, зокрема шляхом формулювання принципів і пріоритетів матеріально-фінансового забезпечення та реальних гарантій їх реалізації, а також через запровадження процедур, які підвищують контроль за законністю руху й витрачання ресурсів територіальними підрозділами [10].

Це має важливе значення саме для балансу концентрації та деконцентрації: концентрація фінансування (через Державний бюджет) і єдині правила публічних закупівель забезпечують захист від «локальних фінансових режимів», але без внутрішніх регламентів (локальних актів) щодо отримання, використання, зберігання і списання матеріальних цінностей, а також без дієвого внутрішнього аудиту й прозорості звітності територіальних управлінь, концентраційний компонент організації роботи на місцях перетворюється на ризик зловживань і нерівномірності спроможностей. У статті показано, що стратегічні та річні програми діяльності ДБР/територіальних управлінь конкретизують завдання ресурсного керування, розвитку матеріально-технічної бази, енергетичної стійкості в умовах війни та потреби у системному внутрішньому аудиті законності й достовірності звітності, що фактично виступає інструментом «м'якої концентрації» через стандарти і контроль при збереженні організаційної гнучкості на рівні територій.

Узагальнення результатів реформи деконцентрації 2014–2020 рр. є методологічно важливими для розуміння того, як саме в Україні формується «робочий баланс» між центром і периферією: деконцентрація розглядається не як одинична дія, а як комплекс послідовних заходів трансформації системи державного управління, результати яких стають відчутними для громадян насамперед через перерозподіл ресурсів і управлінської спроможності на місцях. Показовим є те, що серед ключових здобутків українські науковці прямо виокремлюють зростання доходів місцевих бюджетів, завершення процесу об'єднання громад та інші інституційні ефекти, а також наводять статистичний індикатор бюджетної деконцентрації: зростання місцевих бюджетів з 68,6 млрд у 2014 р. до 275 млрд грн у 2019 р.. Для структури ДБР це означає, що деконцентрація управлінських рішень на рівень територіальних управлінь буде результативною лише тоді, коли вона підкріплена реальними ресурсними «плечима» (фінансовими, кадровими, логістичними) та чітко визначеною відповідальністю за результат; у протилежному разі

деконцентрація перетворюється на формальне делегування без інструментів реалізації, що підриває керованість і уніфікованість стандартів у системі.

Отже, баланс між концентрацією та децентрацією в цілому дотримується в публічному управлінні ДБР та він є принципово важливим: баланс концентрації та децентрації у Бюро має вибудовуватися як юридично «захищений» режим розподілу компетенцій, у якому центр зберігає нормативну єдність, стандарти управління, аналітичні та контрольні інструменти, а територіальні управління отримують достатній обсяг дискреції в оперативно-адміністративних питаннях у межах закону. Саме тому в межах адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР пріоритетним є деталізований розподіл управлінських повноважень і процедур їх реалізації у підзаконних та внутрішньоорганізаційних актах на виконання Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII, що мінімізує «конфлікт центру й територій» та знижує ризики ситуативної політизації управлінських рішень.

У практичній площині це означає, що концентрація в ДБР має виконувати функцію встановлення єдиних стандартів управління (стратегічного планування, бюджетування, внутрішнього контролю, кадрових процедур, документообігу), тоді як децентрація має проявлятися в наданні територіальним управлінням достатніх повноважень для виконання завдань у межах визначених стандартів і підзвітності. Логіка «інтегрованої стратегії» у цьому контексті полягає в тому, щоб загальноорганізаційні цілі, визначені центральним апаратом на виконання Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII, деталізувалися у територіальних планах із реальним урахуванням місцевих умов, навантаження, логістики та кадрової спроможності; водночас інструменти вертикальної координації мають забезпечувати єдність підходів і контроль результатів, а горизонтальна координація між територіальними управліннями – зменшувати дублювання управлінських рішень і неузгодженість адміністративної практики.

Баланс концентрації та деконцентрації в структурі ДБР проявляється не лише у розподілі повноважень між центральним апаратом і територіальними управліннями, а й у тому, як нормативно «зібрана» їхня внутрішня функціонально-організаційна та штатна архітектура. У науковому підході територіальні управління пропонується розуміти як нормативно закріплену систему взаємопов'язаних елементів, кожен з яких орієнтований на виконання окремих завдань, але підпорядкований загальному призначенню Бюро. Така конструкція є управлінськи значущою, оскільки територіальна ланка ДБР охоплює декілька областей і зазнає впливу різних соціально-економічних, демографічних і воєнно-безпекових умов, що об'єктивно зумовлює варіативність навантаження та потребу в адаптації штатної структури до специфіки підслідності і реальних ризиків на конкретних територіях.

Водночас «стрижнем» концентрації тут виступає кадрово-структурний контроль з боку керівництва ДБР: підрозділи центрального апарату формують пропозиції щодо штатного розпису та положень, а Директор затверджує структуру і штатну чисельність як центрального апарату, так і територіальних органів. Саме це забезпечує єдність стандартів і керованість системи, тоді як деконцентраційний компонент реалізується через типову, але гнучко наповнювану внутрішню структуру територіального управління: поряд із керівництвом, слідчими й оперативними підрозділами формуються забезпечувальні сектори (документальний, режимно-секретний і захисту інформації, організаційно-аналітичний, матеріально-технічний, кадровий/держслужби, фінансово-економічний, комунікаційний), які створюють «управлінську інфраструктуру» для основної діяльності. Динамічний характер цього балансу підтверджується й тим, що оптимізація функціонально-організаційної структури територіальних управлінь планово закладається в програмні документи ДБР (зокрема через утворення нових спеціалізованих підрозділів і доукомплектування посад), тобто концентрація стандартів поєднується з поступовим нарощуванням спеціалізації та спроможностей «на місцях» [9].

Для побудови збалансованої моделі «центр–території» в ДБР важливо враховувати, що внутрішня структура територіальних управлінь має не лише організаційний, а й виразний функціональний вимір: вона повинна забезпечувати одночасно спеціалізацію підрозділів і їхню узгоджену взаємодію в межах єдиного призначення Бюро. У поданому дослідженні запропоновано тлумачити функціонально-організаційну структуру територіальних управлінь ДБР як нормативно закріплену систему елементів, що відрізняються спрямованістю діяльності на виконання окремих завдань, взаємодіють між собою під час реалізації цих завдань і пов'язані спільним призначенням ДБР. Такий підхід дозволяє вивести баланс концентрації та деконцентрації з площини «розподілу влади» у площину «розподілу функцій»: центр має утримувати єдність правил і стандартів, тоді як територіальні управління – забезпечувати гнучке виконання завдань у межах своєї компетенції через оптимальну організацію взаємодії підрозділів.

Додатково аргументовано, що функціонально-організаційну структуру територіальних управлінь ДБР доцільно розуміти у широкому та вузькому значеннях: у широкому – як сукупність усіх елементів, що охоплюють різні вектори діяльності (слідчий, оперативний, фінансово-економічний, матеріально-технічний та інше забезпечення), а у вузькому – як ядро підрозділів, безпосередньо призначених для виконання завдань ДБР та підрозділів, що надають організаційно-правовий, інформаційний та інший супровід вказаним підрозділам.

У контексті балансу концентрації та деконцентрації принципово важливим є те, що територіальні управління ДБР виступають не лише «територіальними ланками» органу, а самостійними суб'єктами адміністративно-правових відносин, адже їхня діяльність охоплює як владно-управлінські дії, так і забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів громадян у межах визначеної територіальної компетенції. Зміст діяльності територіальних управлінь розкривається через комплекс напрямів, серед яких виокремлюються: виявлення, припинення та розкриття

кримінальних правопорушень, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також створення організаційно-управлінських, інформаційно-аналітичних та інших умов для належного функціонування територіальних ланок і ДБР загалом. Саме ця багатокомпонентність підтверджує, що «деконцентрація» в системі ДБР має бути функціональною (делегування спроможностей виконання завдань на місцях), тоді як «концентрація» повинна забезпечувати єдині стандарти, контроль якості та координацію управлінських контурів по всій вертикалі [4].

Особливо показовим для балансу «центр–території» є напрям роботи зі зверненнями громадян: він одночасно демонструє деконцентраційний ефект (наближеність інституції до людини, можливість оперативного реагування та особистого прийому на місцях) і потребу у концентрованих правилах (єдині строки, процедури, вимоги до об'єктивності розгляду та документування). Акцентовано, що порядок розгляду звернень і організації особистого прийому у центральному апараті та територіальних управліннях врегульовано відомчою інструкцією, яка визначає строки (до одного місяця, а за обґрунтуванням – але не більше 45 днів), порядок особистого прийому та вимоги до інформування громадян, у тому числі через офіційний вебсайт і стенди. Це означає, що навіть у «найбільш локальному» сегменті діяльності територіальних управлінь управлінська деконцентрація можлива лише за умови концентрованої уніфікації процедур, інакше виникає ризик різних практик доступу до інституції та нерівномірності гарантій.

Не менш важливо, що зміст діяльності територіальних управлінь включає створення умов функціонування (канали зв'язку, інформаційні системи, комплексні системи захисту інформації, електронна взаємодія), де концентрація є визначальною, а деконцентрація – похідною від спроможності центру забезпечити єдину інфраструктуру для всіх територій.

Баланс концентрації та деконцентрації у публічному управлінні ДБР доцільно обґрунтовувати через загальнотеоретичну позицію: деконцентрація не є «панацеєю», а буде результативною лише за умови наявності концентрації

влади та їх ефективного поєднання; саме належний баланс цих двох начал визначає ефективність функціонування системи публічного управління. Для структури ДБР це означає, що територіальна організація роботи має будуватися на принципі субсидіарності (ухвалення організаційних рішень на найближчому рівні), але «ядро» концентрації повинно забезпечувати єдність стандартів, керованість, контроль якості та ресурсне вир забезпечення всіх підрозділів.

На сучасному етапі ризики публічного управління в проекції ДБР можуть проявляються як загроза фрагментації управлінських практик між територіальними управліннями, зниження передбачуваності процедур і нерівномірності стандартів публічного управління; відтак баланс потребує не розширення дискреції без правил, а формування чіткої регламентації внутрішніх процедур, єдиних інформаційних контурів і стабільних координаційних механізмів «центрального апарату ДБП-територіальні підрозділи» та «територіальний підрозділ–територіальний підрозділ».

Підкреслюємо, що високий рівень корупційних ризиків є одним із найбільш загрозливих явищ у контексті деконцентрації, а зменшенню корупції сприяє нормативне закріплення персональної відповідальності посадових осіб та розвиток фінансового контролю й аудиту, прозорості документів і процедур. Це прямо співвідноситься з організаційно-правовою моделлю ДБР: управлінська деконцентрація на рівні територіальних управлінь має «підпиратися» концентрованими антикорупційними запобіжникам, внутрішнім аудитом та уніфікованими вимогами підзвітності, інакше вона підвищує уразливість до локальних неформальних впливів і знижує загальну інституційну стійкість Бюро.

Євроінтеграційний вектор адміністративних реформ в Україні логічно підсилює запит на таку організацію публічної влади, за якої ефективність досягається не «тотальною» концентрацією, а чітким розмежуванням компетенцій і відповідальності між рівнями управління. У цьому сенсі показовою є конституційна формула територіального устрою, де прямо

закріплено поєднання концентрації і децентрації у здійсненні державної влади, що в доктринальному вимірі підтримується як необхідна умова збалансованості управлінських рішень і врахування регіональної специфіки [31]. Відповідно, у структурі ДБР баланс концентрації/децентрації доцільно розуміти як організаційно-правовий режим, який забезпечує єдність політик і стандартів (кадрових, процедурних, антикорупційних, інформаційних) при збереженні керованої автономії територіальних управлінь у межах закону та внутрішніх. У прикладному вимірі для ДБР це означає, що центральний апарат має концентрувати функції формування єдиної управлінської політики, методичного забезпечення, контролю якості управління, організаційного аудиту та перерозподілу ресурсів, тоді як територіальні управління повинні мати достатній обсяг управлінської дискреції для оперативного реагування на регіональні ризики, навантаження та потреби в організації роботи (в межах визначеної компетенції). Такий підхід узгоджується з принципом субсидіарності, за яким рішення мають ухвалюватися на тому рівні, де виникає проблема, а втручання «вищого» рівня виправдане лише тоді, коли нижчий рівень об'єктивно не здатний забезпечити результат.

Матеріально-фінансовий компонент є одним із найбільш «чутливих» для балансу концентрації та децентрації в структурі ДБР, оскільки саме він визначає реальну спроможність територіальних управлінь виконувати покладені завдання без зниження якості та незалежності. **Матеріально-фінансове забезпечення діяльності територіальних управлінь ДБР доцільно розглядати як врегульовану нормами права діяльність компетентних суб'єктів щодо комплексу рішень і заходів із пошуку джерел, формування фондів, раціонального розподілу та використання матеріальних засобів і коштів з метою створення умов для ефективного, якісного та неупередженого виконання завдань і повноважень територіальними управліннями.** Важливо, що таке забезпечення запропоновано трактувати у двох взаємодоповнювальних аспектах: як процес

і як сукупність форм, методів та засобів, що дозволяє коректно розмежувати концентровані «правила» та деконцентроване «виконання» в межах єдиної управлінської вертикалі.

З точки зору управлінської структури ДБР, концентрація має забезпечувати єдині стандарти планування, постачання, розподілу і контролю ресурсів, тоді як деконцентрація повинна проявлятися у можливості територіальних управлінь гнучко використовувати надані ресурси відповідно до реального навантаження та місцевої специфіки, але в межах прозорих регламентів. У статті доведено, що структура матеріально-фінансового забезпечення територіальних управлінь ДБР охоплює, з одного боку, матеріально-технічні ресурси (будівлі/приміщення, транспорт, комп'ютерна та оргтехніка, спеціальне обладнання тощо), а з іншого – фінансові ресурси (оплата праці й стимулювання, придбання та обслуговування матеріальних засобів, інвестиції в технології, навчання персоналу, соціальні гарантії, іміджева/просвітницька робота).

Окремий акцент у джерелі зроблено на тому, що належне матеріально-технічне і фінансове забезпечення правоохоронних органів прямо пов'язане з їхньою безпекою, незалежністю та ефективністю, а також виступає фактором профілактики корупційних ризиків через створення належних умов служби та прозорих процедур управління ресурсами. У контексті ДБР це підсилює висновок: баланс концентрації та деконцентрації має будуватися так, щоб концентровані механізми фінансового контролю, внутрішнього аудиту та уніфікованого обліку/звітності гарантували законність і порівнюваність практик у всіх територіальних управліннях, а деконцентрована організаційна гнучкість на місцях реалізовувалася як «керована автономія», що підпорядкована єдиним стандартам ефективності й доброчесності.

Функціональний підхід дозволяє точніше показати, як саме баланс концентрації та деконцентрації у структурі ДБР «працює» через розподіл основних напрямів діяльності та відповідних управлінських контурів. У поданому дослідженні обґрунтовано, що функціональний критерій визнається

визначальним для характеристики правоохоронного органу, а функцію ДБР у сфері протидії злочинності запропоновано розуміти як роль, призначення та основні напрями діяльності Бюро у забезпеченні кримінологічної безпеки суспільства відповідно до компетенції, визначеної законодавством.

Важливим є й висновок про двошарову структуру функцій ДБР у сфері протидії злочинності: загальні функції, притаманні будь-якому правоохоронному органу (регулятивна, охоронна, стимулюючо-виховна), та спеціальні, зумовлені законодавчо закріпленим статусом (превентивна та процесуальна). У проєкції на баланс концентрації/деконцентрації це означає, що загальні функції потребують максимальної уніфікації стандартів по всій системі ДБР (єдині вимоги до управлінської дисципліни, правозастосування, комунікацій і підзвітності), тоді як реалізація спеціальних функцій об'єктивно вимагає територіальної спроможності: деконцентованого «виконання» на місцях під концентрованим методичним, аналітичним і контрольним «каркасом», щоб уникнути різних практик, нерівномірності якості та управлінської фрагментації.

Окремий акцент джерела щодо потреби повноцінного забезпечення підготовки кадрів і наступності (з огляду на наявність відповідних законодавчих приписів, які на практиці не працюють) прямо підсилює управлінський висновок для ДБР: концентрація повинна забезпечувати єдину кадрову політику, систему навчання/підвищення кваліфікації та стандарти професійної підготовки, тоді як територіальні управління мають бути інтегровані в цю систему через планування потреб, відбір кандидатів і формування кадрового резерву, що поєднує єдність стандартів із реальними регіональними потребами персоналу.

Організаційний вимір балансу концентрації та деконцентрації в ДБР доцільно розкривати через те, що сама структура Бюро поєднує центральний апарат і територіальні управління, а також спеціалізовані підрозділи та підрозділи внутрішнього контролю, які забезпечують одночасно оперативність реагування на регіональному рівні й підтримання єдиних стандартів

законності та ефективності. За такого підходу «концентрація» виявляється насамперед у забезпеченні циклічності, неперервності та багатовекторності управлінської діяльності (стратегічні рішення, стандарти, контроль), тоді як «деконцентрація» – у спроможності територіальних ланок адаптувати організацію роботи до змін зовнішнього середовища та конкретних викликів на місцях без втрати загальної керованості системи [42].

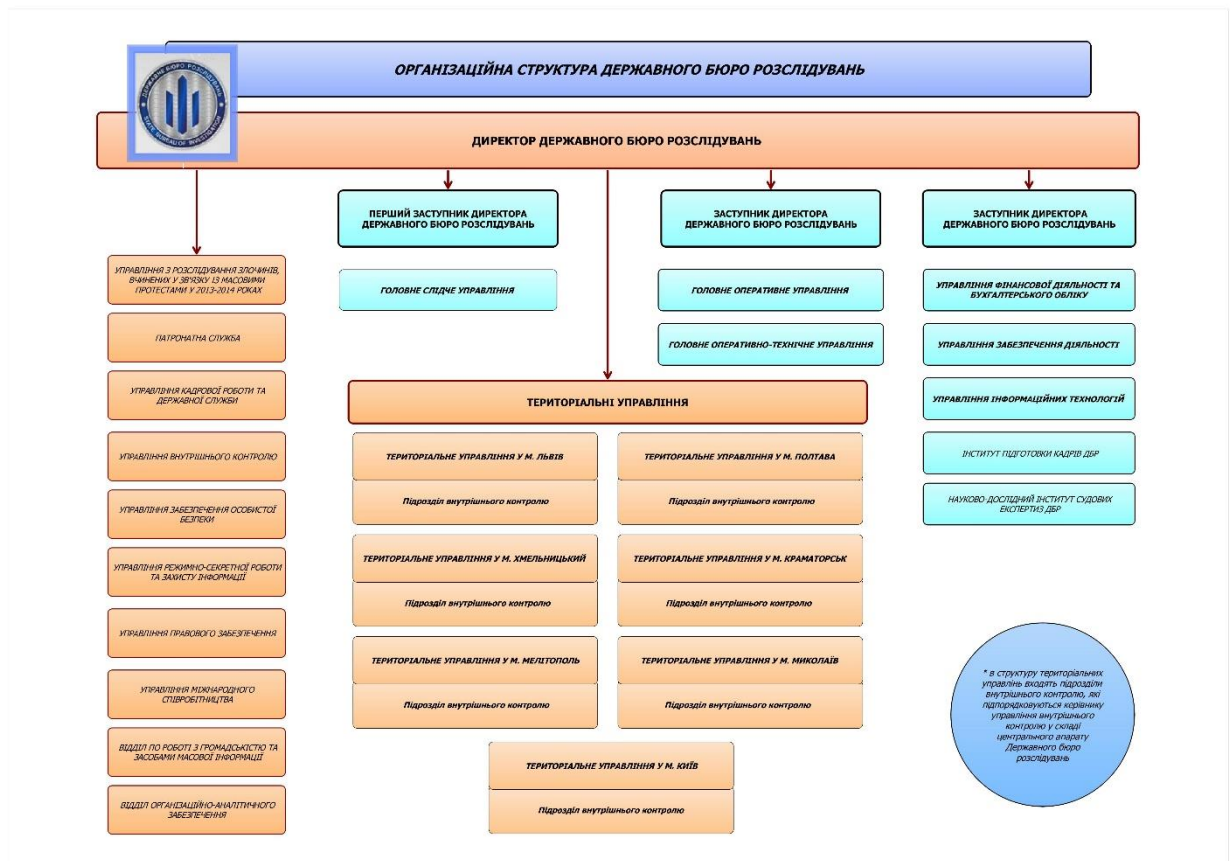


Рис. 1.2.1. Організаційна структура Державного бюро розслідувань

Подана на рисунку 1.2.1 організаційна структура візуалізує вертикаль управління від Директора ДБР до його заступників та ключових управлінь центрального апарату, що формують управлінські стандарти, політики та ресурсне забезпечення, а також підтримують єдині підходи до внутрішнього контролю, безпеки й адміністративної координації. Така конфігурація демонструє інституційну «ядрову» концентрацію: стратегічні рішення, методичні регламенти, кадрово-фінансові процедури та інструменти контролю зосереджуються на центральному рівні, що відповідає законодавчому

визначенню ДБР як єдиного державного правоохоронного органу з концентрованою системою управління [104].

Водночас рисунок 1.2.1 відображає й деконцентраційний контур, представлений територіальними управліннями, які забезпечують оперативну присутність Бюро в регіонах та практичну адаптацію управлінських рішень до локальних умов (територіальна специфіка, кадрова ситуація, рівень навантаження, ризики). Поєднання територіальних управлінь із підрозділами внутрішнього контролю у їх складі підкреслює, що деконцентрація в ДБР має бути «керованою»: автономія на місцях допускається лише у межах уніфікованих процедур, підзвітності та єдиного стандарту законності, що мінімізує ризики фрагментації практик і забезпечує однакову якість управлінських рішень по всій країні (див. рис. 1.2.1).

Окремим «індикатором» правильного балансу виступає координація з іншими правоохоронними органами та інституціями, яка потребує як оперативної взаємодії на рівні територій, так і гармонізації нормативних підходів та процедур на загальноорганізаційному рівні. У цій площині концентрація має задавати єдині правила й канали обміну інформацією, стандарти спільного використання ресурсів і механізми узгодження дій, а територіальні управління – реалізовувати ці стандарти у форматі практичних робочих контактів і швидкої координації на місцях, що безпосередньо впливає на результативність виконання завдань, визначених Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII.

Управлінська стійкість такої моделі підсилюється кадровим розвитком і системною оцінкою діяльності: регулярне оцінювання результатів, прозорі траєкторії кар'єрного зростання, внутрішні та зовнішні аудити, залучення незалежних експертів, розвиток етики й організаційної культури – усе це формує концентрований «контур якості» та підзвітності, який дозволяє безпечно розширювати деконцентровану організаційну гнучкість територіальних ланок. Водночас наголос на належному фінансуванні та впровадженні нових технологій свідчить, що деконцентрація в ДБР має

спиратися на концентровано забезпечену ресурсну та технологічну базу, інакше вона ризикує перетворитися на нерівномірність спроможностей у різних регіонах.

Баланс концентрації та децентрації в структурі ДБР доцільно конкретизувати через призму адміністративно-правових відносин, у яких органи Бюро виступають учасниками як внутрішньоорганізаційних (внутрішньосистемних) управлінських процесів, так і окремих відносин публічного управління із зовнішніми суб'єктами. У дослідженні наголошено, що хоча основна діяльність ДБР переважно врегульована кримінально-правовими інструментами, органи ДБР є суб'єктами адміністративно-правових відносин, які виникають у зв'язку з управлінням їх діяльністю та створенням умов для виконання завдань і функцій, а також у частині демократичного цивільного контролю. Це дозволяє методологічно «розвести» два рівні балансу: концентрація проявляється у стандартизації внутрішнього управління (планування, облік, контроль, аналітика, кадрова й організаційно-штатна робота), а децентрація – у делегуванні територіальним управлінням повноважень щодо оперативної організації процесів у межах уніфікованих правил.

У проєкції на ДБР це означає, що баланс концентрації/децентрації не може оцінюватися не лише за формальною схемою «Центральний апарат–Територіальні підрозділи», а має вимірюватися якістю внутрішнього управління: наскільки концентровано забезпечені функції прогнозування і планування, розроблення та виконання управлінських рішень, контроль і облік, інформаційно-аналітичне забезпечення, управління персоналом, взаємодія підрозділів і комплекс різновидів забезпечення (у т.ч. матеріально-технічного та фінансового). За цією логікою, «керована децентрація» в ДБР можлива лише тоді, коли центральний апарат утримує єдиний управлінський каркас, а територіальні управління отримують гнучкість у межах регламентованих процедур, що мінімізує різночитання практик і підтримує однакові стандарти управління по всій системі.

Окремого значення для балансу «Центральний апарат–Територіальні підрозділи» набувають ті адміністративно-правові відносини, які виводять ДБР у площину публічного управління: формування ДБР і його підрозділів, доступ до публічної інформації, застосування окремих заходів адміністративного примусу, участь в адміністративних процедурах (зокрема розгляд звернень), взаємодія з іншими органами й укладення угод (меморандумів) про співпрацю, міжнародне співробітництво та забезпечення демократичного цивільного контролю. Саме тут проявляється раціональна межа деконцентрації: територіальні управління мають бути здатними реалізовувати ці напрями на місцях (доступність для громадян, оперативна комунікація, робоча взаємодія з органами влади та місцевого самоврядування), але на базі концентровано визначених стандартів прозорості, строків, процедур і форм звітності, закріплених у Законі України «Про Державне бюро розслідувань» та суміжному адміністративному законодавстві.

Баланс концентрації та деконцентрації в публічному управлінні ДБР доцільно аналізувати не лише через побудову організаційної структури, а й через інструменти кадрового забезпечення, адже саме кадрові процедури «зшивають» центральний апарат і територіальні управління в єдину управлінську систему. Концентрація в цьому вимірі проявляється у встановленні єдиних правил добору, оцінювання, дисциплінарних процедур, стандартів доброчесності, організації навчання та службової кар'єри, що забезпечує однаковість практик і передбачуваність управлінських рішень незалежно від регіону. Водночас деконцентраційний компонент є необхідним, оскільки територіальні управління працюють у різних кадрових, безпекових і комунікаційних умовах, а отже потребують оперативної автономії в розподілі персоналу, плануванні службового навантаження та організації внутрішніх процесів у межах делегованих повноважень, не виходячи за рамки загальних стандартів, установлених законом [104].

Отже, зазначимо, що у кадровому вимірі балансу «Центральний апарат–Регіональні підрозділи» добре простежується через коло суб'єктів, залучених

до формування та реалізації кадрової політики ДБР, і розмежування їхніх функцій за рівнями управлінського впливу. У науковому дискурсі обґрунтовується підхід, за яким кадрове забезпечення ДБР реалізується одночасно «поза» органом (через участь суб'єктів публічної влади та конкурсних механізмів) і «всередині» органу (через управлінські рішення директора, керівників підрозділів центрального апарату й директорів територіальних управлінь, а також спеціалізовані кадрові та контрольні підрозділи). Така конструкція фактично формує багаторівневу модель: стратегічно-нормативний і процедурний каркас тяжіє до концентрації, тоді як частина рішень щодо практичної організації служби та управління персоналом закономірно розподіляється на рівень територіальних управлінь, що і створює «робочий» баланс концентрації та деконцентрації в межах єдиної інституції [145].

У підсумку, оптимальним для ДБР є поєднання «жорстко» концентрованих елементів кадрової системи (єдині кваліфікаційні вимоги, прозорі конкурси, уніфіковані дисциплінарні процедури, стандарти професійної етики й доброчесності, концентроване методичне супроводження) з «гнучко» деконцентрованими управлінськими практиками на місцях (адаптація кадрового планування до регіональних потреб, оперативне управління службовим навантаженням і внутрішньою організацією роботи в межах компетенції). Саме така модель дає змогу одночасно зберігати керованість і єдність служби та забезпечувати необхідну швидкість управлінської реакції в територіальних підрозділах, узгоджуючи її із загальними засадами публічної служби та вимогами законодавства про державну службу [107].

Баланс концентрації та деконцентрації в публічному управлінні ДБР доцільно розглядати як практичний прояв його адміністративно-правового статусу та організаційної побудови, де єдиний центр управління має забезпечувати цілісність політики, стандартів і процедур, а територіальні управління – оперативність, наближеність до «поля» та здатність реагувати на

регіональні виклики. У цьому контексті показовим є підхід, за яким адміністративно-правовий статус ДБР визначає межі завдань, функцій, принципів і взаємодії з іншими суб'єктами, а отже, прямо впливає на те, які управлінські повноваження мають бути зосереджені на центральному рівні, а які – делеговані [86].

Водночас, обґрунтовуючи модель такого балансу, важливо виходити з того, що концентрація в ДБР має концентруватися навколо компетенційно-цільового «ядра»: формування стратегічних пріоритетів, уніфікації управлінських регламентів, кадрових і антикорупційних процедур, системи внутрішнього контролю та оцінювання результатів діяльності. Натомість деконцентрація має охоплювати переважно операційно-управлінські рішення в межах встановлених стандартів: організацію виконання завдань на території, координацію ресурсів на місці, управління поточними адміністративними процесами й комунікацію з регіональними інституціями. Така логіка узгоджується з тим, що під час аналізу місця ДБР у системі правоохоронних органів і характеристик його статусу акцент робиться на порівняльно-правових вимірах та потребі чіткого розмежування ролей і повноважень як передумови ефективної організації діяльності.

Кінцевим критерієм збалансованості є керованість і підзвітність: надмірна концентрація створює ризики управлінської інерції, тоді як надмірна деконцентрація здатна розмивати єдність практик і відповідальності. Тому важливо, щоб концентрований рівень не лише задавав правила, а й забезпечував вимірюваність ефективності та юридичну визначеність ключових елементів статусу, включно з уточненням нормативних формулювань щодо природи ДБР і його функціонального призначення, які пропонуються як напрям удосконалення статусу.

Кадровий вимір балансу концентрації та деконцентрації в структурі ДБР варто уточнити через поняття «суб'єктів кадрового забезпечення», адже саме вони забезпечують управлінську «єдність правил» і водночас практичну реалізацію кадрових процедур на різних рівнях системи. У наведеному

дослідженні кадрове забезпечення ДБР описується як адміністративно-правовий механізм, який набуває реальної динаміки через діяльність компетентних суб'єктів і має здійснюватися у межах вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України, тобто на підставі, в межах повноважень і у спосіб, визначені законом. Водночас «суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР» запропоновано розуміти як сукупність суб'єктів адміністративного права, уповноважених брати участь в управлінських відносинах із кадрових питань і відповідально реалізовувати відповідні функції, результатом чого є створення кадрових умов, що забезпечують належне функціонування Бюро.

Особливо цінним для обґрунтування балансу «Центральний апарат—Територіальні підрозділи» є те, що коло суб'єктів кадрового забезпечення подається як складна система, яка охоплює як позаструктурних суб'єктів (поза межами ДБР), так і структурних суб'єктів (усередині ДБР), причому директори територіальних управлінь і керівники підрозділів центрального апарату мають «схожі» з Директором кадрові повноваження на власному рівні компетенції. Саме така побудова демонструє керовану деконцентрацію: центр забезпечує рамку законності, уніфіковану організацію конкурсних, дисциплінарних, контрольних та атестаційних процедур, а територіальні управління отримують інструменти для оперативного вирішення кадрових питань у межах визначеної компетенції. У цьому ж ключі важливо, що правовий статус суб'єкта кадрового забезпечення розкривається як система ознак, яка визначає місце суб'єкта в управлінській діяльності, його призначення в публічному адмініструванні та можливості здійснювати кадрові процедури й взаємодіяти з іншими суб'єктами і суспільством. Отже, баланс концентрації та деконцентрації в ДБР є стійким лише тоді, коли компетенція, гарантії (завдання і функції) та юридична відповідальність кадрових суб'єктів чітко визначені й однаково застосовуються у центральному апараті та в територіальних управліннях, що мінімізує різночитання практик і забезпечує однакову якість управлінських рішень по всій системі [147].

Завершуючи аналіз балансу концентрації та деконцентрації публічного управління в структурі ДБР, доцільно підкреслити, що для цього органу оптимальною є модель керованої деконцентрації. Її сутність полягає в тому, що деконцентованою має бути операційна організація роботи територіальних управлінь (планування виконання завдань, внутрішня координація процесів, комунікація на місцях, управління поточними ресурсними потребами), а концентованими – стратегічні пріоритети, стандарти процедур, вимоги до якості управління, кадрові та антикорупційні правила, контроль і моніторинг результатів. Саме така конфігурація забезпечує одночасно швидкість реагування та єдність інституційної політики, не допускаючи «розриву» між центром і територіями.

Ключовою умовою стійкості цього балансу є налагоджена вертикальна і горизонтальна координація. Вертикальна координація має ґрунтуватися на чітких регламентах управлінської взаємодії, єдиній аналітичній і звітній системі та зрозумілих критеріях оцінювання діяльності, щоб центр керував не «ручними вказівками», а правилами, даними та ризик-орієнтованими управлінськими рішеннями. Горизонтальна координація між територіальними управліннями має запобігати дублюванню, розбіжностям адміністративної практики та нерівномірності спроможностей, особливо у питаннях забезпечення, комунікацій, внутрішньої безпеки та спеціалізації.

Не менш важливою є ресурсна симетрія як передумова реальної деконцентрації. Якщо територіальні управління формально наділені управлінськими повноваженнями, але не мають достатнього матеріально-фінансового, кадрового й технологічного забезпечення, деконцентрація перетворюється на делегування відповідальності без інструментів її реалізації. Тому центральний рівень має не лише визначати стандарти, а й забезпечувати механізми вирівнювання ресурсів відповідно до навантаження та ризиків, а також внутрішній аудит і прозору звітність, які мінімізують корупційні та управлінські ризики на місцях.

Отже, ефективне поєднання єдиного управлінського «каркасу» з автономією територіальних управлінь у межах компетенції створює організаційно-правові передумови для інституційної стійкості ДБР, підвищує довіру до нього та забезпечує практичну результативність виконання завдань у різних територіальних умовах.

1.3 Зарубіжний досвід публічного управління в структурі ДБР та інших спеціальних антикорупційних органів

Зарубіжний досвід функціонування спеціалізованих органів розслідування та антикорупційних інституцій демонструє, що «організаційно-правовий аспект» публічного управління в таких структурах зазвичай будується навколо трьох взаємопов'язаних блоків: чіткого визначення мандата (юрисдикції й предметної компетенції), моделі підзвітності та контролю (політичного, парламентського, громадського й судового), а також внутрішніх механізмів доброчесності й управління ризиками. Для України це питання набуває прикладного значення, оскільки ДБР як орган державної влади зі спеціальним статусом, створений для здійснення досудового розслідування у визначених законом категоріях кримінальних правопорушень, має поєднувати ефективність кримінальної юстиції з високими стандартами публічної підзвітності та прозорості управлінських рішень. Вказане прямо корелює з нормативною логікою, закладеною в національному законодавстві про ДБР та загальних антикорупційних вимогах до публічної служби [104;110].

У європейських моделях важливою є саме «конструкція підзвітності», яка не зводиться до декларацій про незалежність, а оформлюється через інструменти управління: стратегічні пріоритети, процедури призначення керівництва, правила взаємодії з урядом і парламентом, а також регулярну звітність. Показовим є приклад Національного агентства з боротьби зі злочинністю Великої Британії (NCA), де рамковий документ фіксує відповідальність агентства перед міністром внутрішніх справ і, через нього,

перед парламентом, одночасно описуючи управлінські та операційні контури взаємодії (стратегічні пріоритети, планування, звітність, корпоративне управління). Такі «framework documents» по суті є управлінським містком між політико-адміністративним керівництвом і оперативною автономією, зменшуючи ризик ситуативного втручання та створюючи вимірювані критерії оцінювання роботи [186;185].

Інша британська модель – Serious Fraud Office (SFO) – демонструє інституційну перевагу «інтеграції розслідування і обвинувачення» в межах однієї організації для складних справ щодо шахрайства, хабарництва та корупції. Нормативне закріплення SFO у Criminal Justice Act 1987 важливе тим, що закон одночасно визначає мандат і надає специфічні процесуальні інструменти, що підсилює управлінську керованість органу: керівник може формувати міждисциплінарні команди під конкретні провадження, а система підзвітності вибудовується через чітко окреслені правові рамки. Для дослідження ДБР це релевантно як приклад того, як «спеціальність» органу обґрунтовується не організаційною назвою, а набором юридично визначених повноважень та процедур управління ними [172].

Досвід Центрального антикорупційного бюро Республіки Польща (СВА) корисний для аналізу організаційної структури спеціалізованих органів із сильним правоохоронним компонентом. У матеріалах СВА підкреслюється, що бюро створене як спеціальна служба для протидії корупції в публічному та економічному житті, а сама модель організації включає, окрім оперативно-слідчого блоку, також внутрішні управлінські елементи (аналітика, контроль, міжнародна співпраця, внутрішня безпека тощо). У контексті ДБР це дозволяє аргументувати необхідність збалансування «силової» функції розслідування з розвиненою управлінською інфраструктурою комплаєнсу й внутрішнього контролю, щоб мінімізувати ризики зловживань і підвищити довіру [169].

Континентальні прокурорські моделі антикорупційних підрозділів демонструють іншу логіку «публічного управління через прокуратуру» та спеціалізацію. Румунська Direcția Națională Anticorupție (DNA) має

нормативно прописаний обов'язок готувати щорічний звіт про діяльність і презентувати його у визначеній процедурі, а також функціонує на всій території держави через територіальні служби й офіси, керівництво яких організаційно прив'язане до системи прокуратури. Важливо, що законодавчо закріплюється й багатопрофільність кадрового складу (прокурори, судова поліція, фахівці з фінансово-економічних та ІТ напрямів), що підсилює управлінську спроможність органу в складних провадженнях. Для ДБР це є показовим як приклад поєднання концентрованих стандартів (єдина політика, звітність, підходи до управління ресурсами) та деконцентованого виконання (територіальні підрозділи), що може застосовуватися як аргумент на користь чітких регламентів координації центрального апарату і територіальних управлінь [174].

Скандинавсько-балтійські та північноєвропейські підходи часто підкреслюють роль парламентської підзвітності й аналітичної роботи як частини публічного управління антикорупційною політикою. Наприклад, литовська Special Investigation Service (STT) у європейських описах практик позиціонується як інституція, що регулярно подає річний звіт парламенту та формує аналітичні матеріали про корупційні ризики, які стають підґрунтям для вдосконалення регулювання і практик у публічному секторі. Це важливо для ДБР як для органу, який у власній системі управління може розвивати ризик-орієнтовані підходи (виявлення «вузьких місць» у процедурах, профілювання ризиків у територіальних органах, управління доброчесністю персоналу) та інституціоналізувати їх через внутрішні політики і прозору звітність [175].

Латвійська модель KNAB (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs*) показує, як у межах однієї інституції можуть поєднуватися кримінально-правові функції й адміністративно-наглядові напрями, зокрема у сфері фінансування політичних партій. Публічне управління в такій конструкції проявляється через регулярні публічні звіти й процедури контролю політичних фінансів, що підсилює інституційну спроможність держави попереджати корупцію на «вході» у владні процеси. Для ДБР ця логіка важлива не як

копіювання мандата KNAB, а як демонстрація того, що сучасні спеціалізовані органи підвищують результативність через системну відкритість (звітність, комунікації, стандарти прозорості) та зрозумілу для суспільства архітектуру повноважень [181;182].

Окремий пласт зарубіжної практики формують «інституції трьохкомпонентної моделі» (розслідування, превенція, освіта/залучення суспільства). Класичним прикладом є ICAC Гонконгу, де організаційна структура прямо відображає поділ на Оперативний департамент (law enforcement), департамент запобігання корупції та департамент взаємодії з громадськістю, а повноваження комісії закріплені в спеціальному ординансі (Cap. 204). Управлінський сенс цієї моделі полягає в тому, що ефективність забезпечується не лише кримінальним переслідуванням, а й системним управлінням середовищем (процедурами, стандартами, культурою доброчесності), а також інституційною комунікацією. Для ДБР ця практика може бути використана як аргумент до посилення внутрішніх аналітичних і комунікаційних функцій у межах чинного мандата, зокрема у частині інформування суспільства в порядку, який допускається режимами таємниці досудового розслідування та доступу до публічної інформації [180;168;108].

Сінгапурський CPIB ілюструє інший варіант забезпечення функціональної незалежності: бюро організаційно перебуває під «парасолькою» Office of the Prime Minister, а в офіційних описах підкреслюється, що CPIB є єдиним органом, уповноваженим розслідувати корупційні злочини за Prevention of Corruption Act, і що директор CPIB підзвітний прем'єр-міністру. У площині публічного управління це означає формалізовану вертикаль відповідальності, яка при цьому позиціонується як така, що не повинна перетворюватися на оперативне керування розслідуваннями. Для ДБР така модель корисна насамперед як нагадування: «організаційна підпорядкованість» і «оперативна автономія» мають бути нормативно та процедурно розмежовані, інакше виникають ризики політичної вразливості спеціалізованого органу [170;190].

На рівні Європейського Союзу важливо розрізняти «адміністративне розслідування» та «кримінальне переслідування» як різні управлінсько-правові режими. OLAF (Європейське бюро з питань боротьби з шахрайством) діє на підставі окремого регламенту та проводить розслідування, спрямовані на захист фінансових інтересів ЄС, тоді як Європейська прокуратура (EPPO) створена як інституція, що забезпечує кримінальне переслідування у відповідних категоріях правопорушень у системі «делегованих прокурорів» держав-учасниць. Для дисертаційного аналізу ДБР цей досвід важливий тим, що демонструє: ефективна архітектура публічного управління у спеціалізованій сфері досягається через розмежування функцій, процедур та інструментів підзвітності, а також через чітку координацію між інституціями із різним правовим статусом [191;171].

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна простежити кілька управлінських закономірностей, релевантних для ДБР. По-перше, незалежність спеціалізованого органу практично всюди «балансується» підзвітністю: або через парламентську звітність і оприлюднення управлінських документів, або через формалізовані рамкові акти взаємодії з урядом, або через комітети/процедури зовнішнього нагляду. По-друге, інституційна спроможність підтримується багатoproфільністю (аналітика, фінансові/ІТ компетенції, внутрішня безпека, міжнародна кооперація), що перетворює орган із «реактивного» слідчого інструменту на керований центр протидії складним правопорушенням. По-третє, прозорість і взаємодія з суспільством реалізуються настільки, наскільки це дозволяє правовий режим таємниці розслідування, але майже завжди існує правова «рамка доступу» до інформації й стандарти публічного звітування. У національному контексті ці підходи мають бути узгоджені з чинними нормами про ДБР, антикорупційними обмеженнями та загальними стандартами відкритості органів влади, що створює методологічне підґрунтя для подальшого аналізу організаційно-правових механізмів публічного управління в структурі ДБР у наступних підрозділах [104;110].

У зарубіжній практиці протидії корупції в спеціалізованих органах та споріднених інституційних екосистемах (антикорупційні агентства, служби фінансових розслідувань, органи кримінальної юстиції) однією з найстійкіших управлінських закономірностей є «оцифрування процедур» як спосіб зменшення дискреції та підвищення підзвітності. Показовим у цьому сенсі є висновок про те, що сфера публічних закупівель через великі обсяги ресурсів є високоризиковою щодо зловживань і потребує системних управлінських рішень, спрямованих на прозорість торгів, стандартизацію процедур, посилення контролю та мінімізацію людського втручання в правила і результати. Саме в такій логіці розкрито значення електронних механізмів і технологічного моніторингу як елементів публічного управління запобіганню корупції, що дає підстави розглядати цифрові інструменти не лише як «сервіс», а як інституційний запобіжник корупційних ризиків у діяльності органів влади загалом і спеціалізованих інституцій зокрема [157].

У контексті адаптації цих підходів до організаційно-правових засад публічного управління в структурі ДБР важливим є акцент на тому, що ефективність спеціалізованого органу визначається не тільки процесуальними результатами розслідувань, а й якістю внутрішнього управління ресурсами, насамперед у «вразливих» зонах – закупівлях, підрядних послугах, ІТ-контрактах, матеріально-технічному забезпеченні. Впровадження в Україні обов'язковості електронних процедур у закупівлях та розвиток системи Prozorro, що пов'язується зі зниженням корупційних практик через електронний аукціон, спостереження в реальному часі та автоматизацію алгоритмів торгів, демонструє управлінську модель, релевантну і для спеціалізованих органів: «прозорість + стандартизація + цифровий контроль» як інструменти інституційної доброчесності. З огляду на це, правове регулювання закупівель (включно з вимогами Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII) у поєднанні з цифровими рішеннями має розглядатися як практичний компонент забезпечення підзвітності ДБР та зниження внутрішніх корупційних ризиків, що узгоджується з загальною

логікою зарубіжних стандартів «accountability-based governance» у діяльності спеціалізованих інституцій [157].

У зарубіжній практиці стійкість спеціалізованих антикорупційних органів (у тому числі квазіправоохоронних та квазісудових «інституцій гаранта») дедалі частіше пояснюють не лише формально-правовими запобіжниками, а й «соціальним ресурсом» незалежності – диференційованою підтримкою з боку громадян. На прикладі Гонконзької Independent Commission Against Corruption (ICAC) показано, що більш прихильне ставлення суспільства до антикорупційної агенції порівняно з оцінкою уряду здатне підсилювати її де-факто автономію та захищати від політичного втручання: за умов зниження довіри до домінуючого режиму громадяни схильні підтримувати ширші дискреційні повноваження агенції як механізм стримувань і противаг, навіть усвідомлюючи ризики «перевищення» влади [193].

Водночас важливо, що така підтримка не є «автоматичною»: ICAC системно інвестувала в публічну легітимацію через комунікацію, освітні кампанії та партнерство з громадою, культивуючи образ ефективності та чутливості до скарг громадян; окремо підкреслено роль активної роботи з медіа та поєднання інформаційних програм із прямими контактами з населенням, що допомагало агенції зберігати політичний статус, відмінний від інших органів влади [193].

Для ДБР ці висновки мають прикладне значення в частині організаційно-правового забезпечення незалежності та результативності: якщо закон визначає інституційну рамку діяльності Бюро, то реальна спроможність протидіяти корупції та зловживанням у «політично чутливих» провадженнях значною мірою залежить від довіри та готовності громадян співпрацювати (повідомляти, надавати свідчення, підтримувати процесуальні дії). Саме тому доцільним є посилення в структурі ДБР стабільних комунікаційних та просвітницьких функцій (аналогічно до підходу «побудови підтримки»), регулярна публічна звітність і робота зі зверненнями/повідомленнями як

індикатор «чутливості до суспільних сигналів», що узгоджується з логікою прозорості й підзвітності публічної влади та з нормативними засадами діяльності ДБР, визначеними Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII (зі змінами).

Порівняльний аналіз зарубіжних моделей антикорупційних інституцій демонструє, що ефективність публічного управління в спеціалізованих правоохоронних органах визначається не лише наявністю «жорстких» норм кримінальної відповідальності, а й тим, як організаційно вибудовано незалежність, підзвітність, функціональний розподіл і ресурси інституції. У межах зіставлення індонезійської КРК та гонконзької ICAC підкреслюється, що обидві структури мають близьку стратегічну модель, проте різняться способом реалізації: у Гонконзі акцент робиться на безпосередній невідворотності реагування та інституційній спроможності розслідувати, запобігати і комунікувати з суспільством, тоді як в Індонезії на результативність впливають, зокрема, кадрові, бюджетні та технологічні обмеження [166].

Для ДБР як органу, що поєднує правоохоронну природу із внутрішньою системою публічного управління, цей досвід важливий насамперед у частині «управлінської архітектури» доброчесності: чіткого розмежування функцій розслідування, превенції та просвітницько-комунікаційного блоку (як три взаємопов'язані опори), прозорих процедур приймання й опрацювання повідомлень, а також формування стабільної суспільної довіри через зрозумілі канали взаємодії та підзвітність. Показовим є те, що в описаній моделі ICAC окремо наголошено на процедурності роботи зі зверненнями (у т.ч. через формалізований «маршрут» опрацювання скарг) та на інституційній сталій спроможності діяти попри зовнішній тиск, що прямо корелює з вимогами українського антикорупційного законодавства щодо організації запобігання корупції в органах публічної влади (зокрема, через уповноважені підрозділи/осіб, внутрішній контроль та механізми повідомлення про корупцію відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»).

У зарубіжному досвіді формування антикорупційних інституцій показовим є кейс Гонконзької Незалежної комісії проти корупції (ICAC), де «триєдиний підхід» нерідко помилково зводили до звичної тріади «розслідування – запобігання – освіта». Натомість інституційна логіка цієї моделі полягає у більш «практичній» композиції: простоті організаційного дизайну, реальній невідворотності примусу (детерентності) та системному вибудовуванні суспільної довіри до органу як до справедливого й ефективного «гаранта чесного врядування». Саме перекіс у бік технік розслідування або «просвітництва» без опертя на незалежність, прозорість і довіру може спричиняти імітаційні реформи та адміністративні провали при спробах «копіювати» успішні моделі [179].

Важливо, що в аналізі ICAC акцент зміщено також на структурний вимір: ефективність пов'язується з «уні-структурою» (єдиним незалежним центром антикорупційного реагування), тоді як «дуальна» або поліцентрична модель здатна породжувати надмірні транзакційні витрати координації, конкуренцію за підслідність і взаємне блокування рішень. Показовою є й теза про перевагу абсолютно зовнішніх та незалежних механізмів розслідування корупції у правоохоронному середовищі над суто внутрішніми підрозділами на кшталт *internal affairs*, навіть якщо останні формально підлягають нагляду: саме незалежність «інспекційно-слідчого ядра» розглядається як ключ до істотного скорочення корупційних практик [179].

У площині адаптації для України ці висновки мають значення для побудови публічного управління в ДБР як органі зі спеціальною компетенцією: по-перше, необхідна управлінська «простота» та прозора архітектура внутрішніх процесів (щоб мінімізувати корупційні «вікна» у кадрових, фінансових, адміністративних процедурах); по-друге, стійкі механізми невідворотності відповідальності й дієвого комплаєнсу, але в межах конституційних гарантій та стандартів належної правової процедури; по-третє, системна комунікація з суспільством і формування довіри як ресурсу легітимності, без якого інституційна спроможність падає навіть за наявності

формальних повноважень. Водночас «жорсткі» інструменти на кшталт розширених режимів перевірки активів чи специфічних правил доказування, які в окремих юрисдикціях демонструють високу результативність, в українських умовах повинні співвідноситися із Законом України «Про запобігання корупції», кримінальним і кримінальним процесуальним законодавством та судовим контролем, щоб антикорупційна ефективність не досягалася коштом прав людини і довіри до держави [179].

Порівняльні дослідження зарубіжних антикорупційних політик свідчать, що запобігання корупції дедалі частіше розглядається як фактор підвищення якості публічного управління, а не лише як «реакція» кримінальної юстиції. У цьому контексті наголошується на доцільності аналізувати не одну «універсальну» міру, а комплекс взаємодоповнюючих інструментів, які в різних державах поєднують посилення законодавства та відповідальності, цифровізацію державних процесів, а також розвиток етичних і культурних засад взаємодії в публічному секторі; саме така комплексність розглядається як умова сталого результату й зростання довіри до інституцій влади [163].

Ці висновки важливі тим, що дозволяють інтерпретувати організаційно-правовий аспект публічного управління в ДБР через призму «інституційної спроможності»: спроможності одночасно забезпечувати результативність розслідувань і внутрішню доброчесність управлінських процесів. Практична логіка зарубіжного досвіду полягає в тому, що зниження корупційних ризиків досягається тоді, коли управління в органі спирається на поєднання превентивних процедур (стандарти й регламенти), цифрових механізмів контролю (мінімізація дискреції та людського фактору в операціях) і підтримання етичної інфраструктури служби (професійні стандарти, нетерпимість до зловживань, неминучість наслідків). У структурі ДБР це може бути концептуально покладено в основу аналізу того, як внутрішні управлінські рішення (кадрові, фінансові, адміністративні, комунікаційні) впливають на реальну незалежність органу та довіру до нього як до елемента публічної влади.

Емпіричні дослідження зарубіжних антикорупційних інституцій показують, що результативність таких органів оцінюється суспільством не лише за кількістю виявлених правопорушень чи гучних справ, а й через більш “тонкі” характеристики інституційної спроможності. На прикладі Гонконзької Незалежної комісії проти корупції (ICAC) обґрунтовано двовимірне розуміння сприйманої ефективності: організаційний вимір пов’язується з уявленнями громадян про структуру, функції, процедури та доброчесність персоналу, тоді як середовищний вимір стосується здатності інституції адекватно реагувати на зміни соціального середовища і нові форми корупційних практик. Окремо підкреслено, що довіра може модифікувати вплив обох вимірів на підсумкове сприйняття ефективності, виступаючи то “замінником”, то “підсилювачем” організаційних і середовищних характеристик інституції [176].

Для українського контексту це означає, що оцінювання спроможності ДБР як суб’єкта публічного управління в антикорупційно чутливих сегментах має виходити за межі “формальної” наявності повноважень. Організаційний вимір у практиці ДБР має наповнюватися управлінськими стандартами процедурної передбачуваності (єдині правила прийняття і реєстрації повідомлень, прозорі маршрути їх опрацювання, контроль строків), професійної автономії в межах компетенції, а також гарантій доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у персоналу. Середовищний вимір у свою чергу передбачає здатність інституції швидко підлаштовувати управлінські рішення під трансформації корупційних ризиків, медійну динаміку, суспільні очікування, а також підвищення складності міжвідомчої взаємодії (зокрема із НАЗК, НАБУ, САП та іншими органами) при збереженні визначеності відповідальності. В українській правовій рамці ці вимоги кореспондують із загальними принципами діяльності органів публічної влади та спеціальним регулюванням, зокрема Законом України «Про Державне бюро розслідувань» і Законом України «Про запобігання корупції», які задають необхідність інституційної спроможності, підзвітності та доброчесності як передумов суспільної легітимності.

Оскільки довіра виступає окремим фактором, що впливає на те, як громадяни “зчитують” ефективність антикорупційних інституцій, управлінська практика ДБР має включати системні механізми її формування: регулярне публічне пояснення процедур (без розкриття таємниці слідства), чіткі стандарти комунікації з заявниками, вимірювання громадської думки та реагування на зворотний зв’язок, а також підтримання реальної, а не декларативної незалежності у межах закону. У підсумку саме поєднання організаційної якості управління, адаптивності до середовища та довіри як соціального ресурсу створює той профіль інституційної ефективності, який у зарубіжних прикладах забезпечує стабільну підтримку суспільства й, відповідно, більшу стійкість антикорупційної політики.

Порівняльний аналіз інституційних моделей протидії корупції у державах зі схожими викликами для публічної влади демонструє, що ефективність системи визначається не лише кількістю органів контролю, а передусім якістю координації, сталістю політичної волі та здатністю «центру» забезпечувати однакові стандарти доброчесності для всієї вертикалі. Показовою є в’єтнамська модель, у якій ключовим драйвером виступає центральний координаційний орган, що «зшиває» роботу багатьох інституцій і забезпечує концентрацію ресурсів та пріоритетність антикорупційної політики, однак водночас зберігаються ризики надмірної персоніфікації керівництва, сприйняття антикорупційної діяльності як «внутрішньої справи» владної верхівки та дисбаланс між результативністю на центральному рівні й слабшою спроможністю на місцях через фактори наближеності зв’язків, фаворитизму та «локальних мереж впливу» [187].

Для побудови організаційно-правового механізму публічного управління в структурі ДБР ці висновки важливі як орієнтир балансу концентрації та деконцентрації: концентрація має працювати як інструмент уніфікації правил, стандартів і процедур (єдині вимоги до доброчесності, дисциплінарних практик, прозорих управлінських рішень, внутрішнього контролю та оцінки ризиків), тоді як деконцентрація повинна забезпечувати оперативність

реалізації цих стандартів у територіальних підрозділах без «адміністративного паралічу» й без втрати підзвітності. За аналогією з описаною інституційною логікою, сильний центр без належної спроможності «на місцях» породжує ситуацію, коли правила формально єдині, але фактичне виконання залежить від локальних умов і неформальних зв'язків; натомість збалансована модель передбачає не лише вертикальне управління, а й вбудовані запобіжники від локального протекціонізму (кадрові ротації, стандартизовані процедури ухвалення рішень, інструменти внутрішнього аудиту/інспектування, а також механізми зовнішньої підзвітності), що в підсумку посилює керованість системи ДБР без надмірної концентрації управлінських повноважень у центрі.

Узагальнення європейського досвіду організації антикорупційних інституцій дає підстави говорити не про «єдино правильну» конструкцію, а про кілька базових інституційних архітектур, які по-різному розподіляють управлінські та правоохоронні функції. Зокрема, виділяються підходи, за яких спеціально створені антикорупційні інституції відсутні й відповідні повноваження делегуються правоохоронним та/або судовим органам; підходи з єдиною спеціалізованою антикорупційною інституцією; а також підходи, де функціонує ціла система антикорупційних органів державної влади, причому саме до цієї третьої моделі віднесено Україну як державу з інституційно розгалуженою антикорупційною інфраструктурою. Водночас підкреслюється, що навіть у межах одного регіону (Європи) універсальної моделі не сформовано: поряд із «правоохоронноподібними» службами діють превентивні структури, органи управління стратегією та багатоцільові інституції, а в низці країн створено одразу кілька органів з різною спеціалізацією [37].

Саме «системна» модель (кілька органів) загострює управлінське питання координації та розмежування відповідальності, і тут досвід окремих держав є показовим для побудови цілісної логіки взаємодії: наприклад, у Фінляндії акцент робиться на формальній антикорупційній мережі під егідою Міністерства юстиції, яка об'єднує державний, муніципальний, приватний і

громадський сектори та орієнтується не стільки на «монополію» одного органу, скільки на синхронізацію директив, підвищення обізнаності, виконання міжнародних зобов'язань і підтримку досліджень. Такий мережевий формат демонструє, що у складних системах результативність залежить від того, наскільки узгодженими є стандарти, інформаційні потоки та правила реагування між різними суб'єктами, а не лише від сили одного «центру». У цій логіці місце ДБР в українській антикорупційній екосистемі має визначатися як чітко окреслена компетенція та процедурна взаємодія з іншими органами (обмін інформацією, зрозумілі маршрути передачі матеріалів, недопущення конкуренції підслідності), що концептуально узгоджується з вимогами національного регулювання у сфері запобігання корупції та спеціального статусу ДБР [37].

Додатково заслуговує уваги практика багатифункціональних органів, коли одна інституція поєднує контроль законності, превенцію, розвиток обізнаності населення та участь у формуванні стратегії, а її діяльність перебуває під наглядом уряду; паралельно існують моделі спеціалізованих служб, що водночас підзвітні політичним інститутам і виконують правоохоронні та превентивні завдання, включно з аналізом інформації та просвітою громадськості. Це підсилює загальну тезу: у системній моделі ключовим стає не стільки формальне множення органів, скільки наявність «зшитой» управлінської рамки – спільних стандартів доброчесності, сумісних процедур і передбачуваних рішень, які мінімізують прогалини між превенцією та реагуванням. Для ДБР це безпосередньо означає потребу в інституційно закріплених управлінських механізмах взаємодії та внутрішнього контролю, які забезпечують однакову якість процедур у центральному апараті й територіальних підрозділах і зменшують ризики «локальних відхилень» від стандартів [137].

Подальший розвиток інституційної спроможності спеціалізованих органів у сфері протидії корупції логічно пов'язується з тим, наскільки узгоджено працюють «система органів + система інструментів». З одного боку,

підкреслюється роль ключових антикорупційних інституцій (НАЗК і НАБУ) у реалізації державної антикорупційної політики та водночас наголошується, що їхній потенціал потребує підтримки ресурсами, реальними гарантіями незалежності та дієвою міжсекторальною взаємодією. Саме ця зв'язка «ресурси – автономія – кооперація» є тим управлінським каркасом, без якого навіть правильно спроектовані органи не забезпечують стабільного результату [137].

З іншого боку, стійкі зарубіжні практики й українські напрацювання збігаються в тому, що ключовими «антикорупційними технологіями врядування» стають фінансовий контроль і ризик-орієнтоване управління. Електронне декларування та моніторинг способу життя ефективні саме тоді, коли спираються на автоматизовану перевірку достовірності даних, тобто мінімізують ручну дискрецію і підвищують передбачуваність реагування. Паралельно закріплюється підхід, за яким протидія корупції в органах влади має будуватися на аналізі корупційних ризиків і процедурному управлінні ними (зокрема через методологію НАЗК), що переводить антикорупційну діяльність із «кампанійності» у режим постійного управлінського циклу [97].

Логічним продовженням порівняльної стратегії дослідження є висновки про те, що зарубіжні практики «стійких» антикорупційних інституцій фактично зводяться до однієї управлінської формули: автономія органу має бути підкріплена ресурсами, професіоналізацією та вбудованими процедурами внутрішнього контролю, інакше незалежність залишається декларативною. У цьому сенсі показово, що серед ключових вразливостей сучасної української системи запобігання корупції названо політичний вплив, кадрові й фінансові обмеження, дефіцит автономії та низьку результативність доведення виявлених порушень до стадії відповідальності, а також «формалізм» антикорупційного навчання й етичних документів без їх реальної інтеграції у щоденні практики органів влади.

Порівняння зарубіжних моделей протидії корупції з українською практикою доцільно доповнювати не лише описом інституційних

«конструкцій», а й методологією оцінювання їх результативності, адже саме вимірюваність робить управлінські рішення відтворюваними та підзвітними. У цьому контексті акцентовано, що оцінка ефективності антикорупційних інституцій має спиратися на критерії та індикатори функціональної спроможності, а також враховувати, що результат визначається не «кількістю заходів», а їх якістю та здатністю змінювати ситуацію [97].

Окремо показовим є підхід, за яким у фокус оцінювання ставляться універсальні для європейських стандартів чинники (незалежність, спеціалізація, професійна підготовка та адекватні ресурси), а також конкретні управлінські параметри: для НАЗК – моніторинг дотримання вимог щодо конфлікту інтересів і перевірка декларацій, контроль фінансування партій, захист викривачів, координація з іншими органами, організаційна спроможність, автоматизація та прозорість звітності; для НАБУ – зовнішня незалежна оцінка з вимірами «чесність/підзвітність/прозорість», управління ресурсами та міжвідомча співпраця. Така методологічна рамка є важливою і для ДБР: вона задає «мову показників», через яку можна узгоджувати взаємодію з іншими елементами антикорупційної інфраструктури та оцінювати не лише процесуальні результати, а й якість внутрішнього врядування (добročесність, внутрішній контроль, цифрові процедури, прозорість управлінських рішень) [184].

Зарубіжні підходи до інституційної побудови антикорупційних систем переконливо показують, що навіть за наявності спеціалізованих органів результат визначається насамперед якістю взаємодії «центру прийняття рішень – органів реалізації – судового контролю» та відсутністю дублювання функцій між ними. У національній практиці так само простежується проблема недостатньої координації між різними гілками влади і ключовими інститутами, що знижує загальну результативність антикорупційної політики, створює конкуренцію компетенцій (у т.ч. на стадії формування політики та реагування) і послаблює сприйняття невідворотності відповідальності. В умовах воєнного стану цей дефіцит узгодженості стає ще більш відчутним, оскільки зростає

потреба у швидких управлінських рішеннях та ефективному розподілі обмежених ресурсів, а будь-які «розриви» між інституціями збільшують ризики зловживань і втрат [184].

Цей висновок органічно доповнює раніше окреслену логіку інституційної спроможності: автономія, довіра, цифровізація та ризик-орієнтоване управління дають ефект лише тоді, коли «прошиті» координацією і зрозумілим розмежуванням ролей. Саме тому в досліджуваній площині організаційно-правового механізму публічного управління в ДБР ключовим стає не кількість зовнішніх зв'язків, а їх процедура: передбачувані маршрути взаємодії з антикорупційними органами, прокуратурою та судом, інформаційна сумісність, а також єдині управлінські стандарти роботи центрального апарату й територіальних підрозділів, які зменшують «локальну варіативність» і запобігають дублюванню управлінських дій. Зафіксована у джерелі ідея про потребу створення єдиної антикорупційної інформаційної системи як інструменту обміну даними та своєчасного реагування додатково підсилює раніше наведені аргументи щодо ролі цифрових механізмів як інституційних запобіжників і каталізатора узгодженої міжвідомчої практики. [189].

Порівняльний аналіз організаційно-управлінських моделей спеціалізованих антикорупційних інституцій показує, що у світовій практиці застосовуються щонайменше три базові конструкції: «багатофункціональні агенції», «правоохоронні (слідчо-прокурорські) інституції» та «превентивні органи». Водночас незалежно від моделі, ключовими стандартами належного публічного управління виступають інституційна автономія, підзвітність і прозорість, достатність ресурсів, міжвідомча взаємодія та залучення громадськості до формування довіри й контролю якості політик. Саме ці елементи доцільно використовувати як методологічну рамку для оцінювання управлінських механізмів у спеціалізованих органах, зокрема з урахуванням того, що ДБР як правоохоронний орган потребує одночасно управлінської

керованості, незалежності від політичного впливу та стійких процедур публічної підзвітності [104].

Показовою є латвійська модель KNAB, у якій поєднано регулярну звітність перед урядом і парламентом (кожні шість місяців), обов'язок оприлюднювати публічні звіти про превентивну діяльність і виявлені правопорушення, а також інструменти громадського нагляду через консультативну раду, сформовану з представників неурядових організацій і професійних об'єднань. Така конструкція фактично «вбудовує» суспільну довіру в управлінський цикл органу: від планування і профілактики до прозорого звітування та рекомендацій щодо вдосконалення запобігання корупції в чутливих сферах (зокрема в судах). Для українських інституцій це важливо як орієнтир: звітність і комунікація мають розглядатися не як формальність, а як управлінський механізм легітимації та контролю результативності, що може бути узгоджено й із вимогами законодавства про статус і підзвітність ДБР [58].

Окремої уваги заслуговує сербська модель превентивної агенції, де управлінська архітектура розмежовує стратегічний нагляд і поточне керівництво через наявність колегіального органу (ради) та директора: рада призначає директора, затверджує річні звіти, подані до парламенту, і здійснює контроль за роботою керівника; директор натомість відповідає за операційне управління, кадрові рішення, бюджетні пропозиції та застосування заходів реагування. При цьому набір функцій агенції охоплює координацію антикорупційної стратегії й планів доброчесності, моніторинг і координацію державних органів у боротьбі з корупцією, врегулювання конфлікту інтересів, контроль фінансування політичних партій, ведення реєстрів посадових осіб та їх майна і доходів. Такий підхід демонструє, що дієвість спеціалізованих органів значною мірою залежить від управлінської «конфігурації підзвітності»: хто й як призначає керівника, кому і з якою періодичністю звітує орган, які канали громадського залучення забезпечують довіру і зовнішній контроль.

Порівняльний аналіз зарубіжних моделей протидії корупції доцільно «приземляти» на універсальну управлінську логіку: ключовим є не лише каральний компонент, а насамперед запобігання корупції через чітке визначення корупційних діянь і виокремлення зон корупційних ризиків у публічному управлінні, де ймовірність корупційних відносин є підвищеною.

У цьому підході основою виступає нормативна визначеність, закріплена в Законі України «Про запобігання корупції», який задає рамку для розмежування суб'єктів запобігання та суб'єктів відповідальності, а також для побудови превентивних процедур у діяльності органів влади [57].

Для інституцій із правоохоронною природою, до яких належить ДБР, методологічно важливою є модель «принципал – агент – клієнт», що пояснює корупційні відносини як наслідок порушення делегування повноважень та використання дискреції всупереч публічному інтересу.

Це прямо підводить до управлінських рішень, типових і для ефективних зарубіжних практик: зменшення непрозорих контактів через цифровізацію процедур, запровадження внутрішніх антикорупційних перевірок/розслідувань і формування комплексної системи дій (превентивної та примусової) на засадах законності, прозорості й цивільного контролю.

Порівняльний аналіз моделей спеціалізованих антикорупційних органів у демократичних державах показує, що інституційне «посилення» часто відбувається не лише під впливом міжнародних стандартів (зокрема UNCAC), а й під тиском внутрішнього суспільного запиту, який у певні періоди набуває рис «моральної паніки». На прикладі Польщі показано, як різке загострення медійного дискурсу та зростання сприйняття корупції як ключової загрози зумовили хвилю швидких рішень: ухвалення десятків спеціальних актів і створення значної кількості антикорупційних підрозділів, кульмінацією чого стало заснування Центрального антикорупційного бюро (СВА) як «універсальної» відповіді на корупційний ризик, але водночас – як джерела нових загроз правам і свободам людини через надмірно широкі повноваження та дефіцит ефективних запобіжників [183].

Цей досвід є методологічно важливим для оцінки організаційно-правових механізмів у правоохоронних інституціях: навіть формально «антикорупційні» інструменти здатні породжувати системні порушення, якщо не забезпечено попередню перевірку пропорційності втручання та реальну судову й громадську підзвітність. У дослідженні обґрунтовано, що належним запобіжником має бути не декларативне закріплення поваги до гідності, а обов'язкове включення до підготовки рішень інструментів оцінювання впливу, зокрема HRIA, яка прямо перевіряє ризики порушення права на справедливий суд, презумпції невинуватості, гарантій проти самообвинувачення, права власності та приватності [183].

У вітчизняних умовах відповідні «запобіжники» мають бути інституційно вмонтовані в практику публічного управління в ДБР через пріоритет конституційної цінності людини та верховенства права, а також через процесуальні гарантії судового контролю за втручанням у приватне життя під час здійснення негласних (та інших) процесуальних дій [54;62;104].

Важливо, що зарубіжний досвід демонструє: корпоративна етика в правоохоронній інституції є не «додатком» до служби, а окремою підсистемою публічного управління, яка встановлює внутрішні стандарти поведінки, механізми підзвітності та управлінські запобіжники від зловживань. На прикладі ФБР підкреслено закритий характер нормативної бази корпоративної етики (доступність норм лише для персоналу), а також ціннісне ядро, де прямо закріплюються особиста доброчесність, інституційна цілісність, персональна відповідальність і підзвітність керівництву.

Це означає, що інституційна довіра підтримується не лише зовнішнім контролем, а й управлінською дисципліною всередині органу через «обов'язкові правила» та внутрішню комплаєнс-архітектуру [162].

З управлінської точки зору показовим є й те, що етичні стандарти інтегруються в кадрову політику та професіоналізацію: дотримання цінностей виступає базою формування внутрішньої етики ще на етапі підготовки в

Академії ФБР, а конкретні правила деталізуються внутрішніми директивами/посібниками етичної програми.

Для ДБР цей підхід релевантний саме як інструмент публічного управління: управлінські рішення щодо доброчесності мають бути «вшиті» у цикл HR-управління (добір, навчання, оцінювання, дисциплінарні процедури), внутрішній контроль та стандарти підзвітності, а не існувати у вигляді декларацій. При цьому імплементація має бути адаптованою до національної правової системи та спеціального статусу органу, з урахуванням вимог законодавства про запобігання корупції й правового режиму діяльності ДБР [110;104].

У зарубіжній практиці публічного управління спеціалізованими органами боротьби з корупцією (а також органами кримінальної юстиції зі «спеціальним мандатом») помітно зростає роль процедурної, технологічно підсиленої превенції: не лише реагування на корупційні правопорушення, а й системного «відсікання» корупціогенних норм і управлінських рішень ще на стадії їх підготовки. У цьому контексті показовим є підхід, за якого антикорупційна експертиза розглядається як елемент адміністративної процедури й інструмент забезпечення прозорості та підзвітності публічної адміністрації, а її ефективність пов'язується з електронним декларуванням, автоматизованим моніторингом і водночас із проблемою прогалин правового регулювання, що не дають повною мірою досягти антикорупційних цілей [173].

Для організації публічного управління в ДБР така логіка важлива з огляду на ризики, що виникають у «адміністративному контурі» діяльності: нормотворення (внутрішні положення, регламенти, порядки), кадрові та дисциплінарні рішення, закупівлі, управління ресурсами, комунікації з громадськістю. Саме тут дискреція, нечіткість формулювань і недостатність процедур контролю створюють середовище для зловживань, а тому доцільним є запозичення кращих практик інституцій, подібних до польського Central Anti-Corruption Bureau, а також цифрових рішень, які доповнюють класичні правові механізми: автоматизований аналіз текстів проєктів актів, аналітику великих

даних, блокчейн-інструменти для фіксації змін і прозорого «трека» ухвалення рішень, а також публічні онлайн-платформи для залучення експертів і громадськості до експертизи.

Досвід Польщі показує, що сталість антикорупційної політики забезпечується не стільки «разовими» інституційними рішеннями, скільки вибудовуванням багаторівневого публічного управління, де конституційні принципи демократії, верховенства права, поділу влади та децентрації задають рамку прозорості й контролю, а урядові стратегії деталізують управлінські завдання для міністерств і центральних органів із вимірюваними індикаторами та фокусом на превенції (освіта, інформаційні заходи, моніторинг регулювання, координація правоохоронних органів). Характерно, що проблемні зони корупційних ризиків прямо пов'язуються з якістю адміністрування: інформатизація публічної адміністрації, модернізація інфраструктури, управління державною власністю та публічні закупівлі – тобто сфери, де управлінські процедури й технологічні рішення визначають рівень прозорості та підзвітності.

У цій моделі інституційний контур вибудовується як «мережа» органів із розподілом слідчих/контрольних функцій та управлінською координацією на рівні уряду (антикорупційний “shield” з визначеним центром), але критичною умовою дієвості є публічний контроль: активність неурядових організацій, моніторинг діяльності державних органів, участь у формуванні нетерпимості до корупції та співпраця з владою (включно зі спільними проєктами) знижують соціальну толерантність і посилюють підзвітність управлінських рішень. Для ДБР це означає, що зарубіжні уроки слід відтворювати саме як управлінську архітектуру: чіткі контури координації з іншими інституціями, прозорі управлінські процедури у ризикових сферах (насамперед закупівлі/ІТ/майно), а також постійно діючі механізми публічної комунікації та зовнішнього контролю, які підсилюють довіру й дисциплінують систему.

Показовим для осмислення управлінських закономірностей у спеціалізованих державних органах є кейс нідерландського Rijkswaterstaat як

великої урядової агенції з чітко визначеною «доставною» (delivery) роллю, розгалуженою мережею центральних і регіональних підрозділів та виразною публічною місією. У процесі інституційної еволюції там принципово розмежували формування політики та її реалізацію: функції планування і policy-making були зосереджені у міністерстві, а організація була перепозиціонована як виконавська агенція, що підвищило керованість, але водночас поставило питання про межі автономії, підзвітність і легітимність у суспільстві. В управлінському вимірі особливо важливими є інструменти «public-oriented network management», управління якістю сервісу для користувачів інфраструктурних мереж, запровадження service level agreements як механізму результативного контролю, а також інституціалізація організаційного навчання через HRM та внутрішні програми розвитку компетентностей, що дозволило поєднати технократичну експертизу з вимогами демократичної чутливості та ефективності [192].

Для українського контексту такий підхід корисний тим, що акцент переноситься з «формальної побудови органу» на практичний контур публічного управління: які саме управлінські рішення концентруються, які передаються на рівень територіальних підрозділів, якими індикаторами й процедурами забезпечується підзвітність, та як запобігається перетворенню органу на «державу в державі». ДБР за своїм статусом є державним правоохоронним органом, а його організаційна модель поєднує центральний апарат і територіальні управління, що об'єктивно створює потребу у збалансуванні єдиних стандартів управління зі спроможністю регіональних ланок діяти оперативно й контекстно [104].

Зіставлення з нідерландською моделлю дозволяє підкреслити ще одну управлінську закономірність: підвищення політичного контролю та стандартизації процедур саме по собі не гарантує довіри, якщо не супроводжується внутрішньою культурою професійної відповідальності й постійним навчанням персоналу.

З позицій публічного управління для ДБР це означає, що запозичення іноземних моделей має відбуватися не через механічне «додавання» нових підрозділів або функцій, а через управлінський дизайн взаємодії: формалізовані протоколи обміну інформацією та спільних дій; вимірювані показники ефективності координації; чіткі строки та відповідальність сторін у міжвідомчих домовленостях; внутрішні механізми контролю якості управлінських рішень і комплаєнсу. Саме така логіка (якісна модель замість кількісного розростання) дозволяє збалансувати автономність спеціалізованих органів із підзвітністю та уникнути ситуацій, коли конкуренція інституцій підміняє координацію, а формальна наявність повноважень — реальну керованість антикорупційної політики.

У підсумку зарубіжний досвід показує, що стійка результативність спеціалізованих органів досягається тоді, коли публічне управління в них опирається на поєднання автономії та підзвітності, чіткий розподіл функцій у системі антикорупційних інституцій, цифрові й процедурні запобіжники дискреції, а також етичну інфраструктуру служби, інтегровану в кадрову політику та внутрішній контроль. В українських умовах це означає необхідність посилення управлінської координованості ДБР із суміжними інституціями антикорупційної екосистеми, забезпечення єдиних стандартів управління в центральному апараті й територіальних органах, а також підтримання прозорих механізмів комунікації та звітності в межах, сумісних із режимом таємниці досудового розслідування. Такий підхід дає можливість розглядати ДБР не як ізольований правоохоронний орган, а як елемент цілісної системи публічного управління, де ефективність визначається керованістю, узгодженістю процедур, довірою та здатністю інституції діяти за стандартами верховенства права.

Висновки до розділу 1

Еволюція Державного бюро розслідувань свідчить про складний і багатоаспектний характер формування його управлінської моделі, яка розвивалася не лінійно, а під впливом політико-правових, інституційних та суспільних чинників. У процесі становлення Бюро поступово змінювалося уявлення про його місце в системі органів державної влади, що зумовило трансформацію внутрішньої організації, управлінських підходів і ролі керівних ланок. Від початкових моделей, орієнтованих переважно на формальне закріплення компетенції, розвиток перейшов до складнішої конструкції, у межах якої дедалі більшого значення набувають управлінські процедури, внутрішня координація, підзвітність і узгодженість рішень. Публічне управління в діяльності Бюро постає не як сукупність окремих управлінських актів, а як цілісний процес, що поєднує стратегічне бачення, організаційне забезпечення та практичну реалізацію завдань у сфері, чутливій до суспільної довіри й правових гарантій.

Нормативне середовище, в якому функціонує ДБР, формує складну багаторівневу рамку управлінської діяльності. Воно охоплює не лише профільні норми, а й широкий масив адміністративних, службових, антикорупційних і процедурних приписів, які безпосередньо впливають на внутрішню організацію, кадрову політику, дисциплінарну практику та порядок ухвалення управлінських рішень. У поєднанні з внутрішніми актами, правилами та стандартами ця нормативна система визначає реальні межі управлінської автономії та характер управлінської відповідальності. Разом із тим саме в цій площині особливо виразно проявляється залежність ефективності управління від якості внутрішніх регламентів, логіки процедур і здатності органу адаптувати формальні приписи до практичних потреб без втрати правової визначеності. Управлінська стабільність Бюро значною мірою пов'язується з узгодженістю нормативних вимог і внутрішніх процесів, що забезпечують передбачуваність дій та однаковість управлінських практик у різних структурних ланках.

Організаційна побудова Бюро відображає прагнення поєднати єдність управлінського курсу з можливістю оперативного реагування на конкретні виклики. Центральний рівень зосереджується на формуванні управлінських орієнтирів, визначенні стандартів діяльності, розподілі ресурсів і забезпеченні контролю, тоді як територіальні підрозділи реалізують завдання безпосередньо в практичній площині. Така конструкція потребує постійної управлінської взаємодії, оскільки саме через механізми координації, внутрішньої комунікації та зворотного зв'язку досягається цілісність функціонування інституції. У цьому сенсі управлінська ефективність визначається не лише чіткістю ієрархії, а й здатністю вибудовувати горизонтальні зв'язки, забезпечувати обмін інформацією та підтримувати єдині підходи до реалізації повноважень у різних організаційних сегментах.

Співвідношення концентрованих і деконцентрованих елементів у системі управління Бюро набуває характеру постійного пошуку рівноваги. З одного боку, концентрація управлінських рішень на верхньому рівні дозволяє зберігати єдність політики, уникати фрагментації та забезпечувати контроль за дотриманням встановлених стандартів. З іншого боку, надмірна концентрація може знижувати гнучкість, ускладнювати оперативне реагування й послаблювати ініціативність на місцях. Деконцентрація, у свою чергу, створює умови для врахування регіональної специфіки та підвищення практичної ефективності, але потребує чітких управлінських запобіжників, щоб уникнути різночитань, вибіркової та втрати керованості. Саме через поєднання стандартів, процедур делегування, внутрішнього контролю й відповідальності формується той управлінський баланс, який дозволяє Бюро функціонувати стабільно й результативно.

Управлінські процеси в ДБР тісно пов'язані з кадровим виміром, оскільки професійний рівень, добір, розвиток і дисципліна персоналу безпосередньо впливають на якість управлінських рішень. Внутрішні процедури кадрового адміністрування, оцінювання, навчання та контролю стають ключовими інструментами підтримання інституційної спроможності.

Через них формується управлінська культура, заснована на дотриманні правил, відповідальності та орієнтації на результат. Водночас саме в кадровій сфері проявляються найбільш чутливі для управління ризику, пов'язані з конфліктом інтересів, політичним або зовнішнім впливом, що додатково підсилює значення внутрішніх процедур і механізмів саморегуляції.

Порівняння з практиками функціонування спеціалізованих органів у інших державах дозволяє побачити спільну закономірність: стійкість і результативність таких інституцій забезпечуються не формальними атрибутами статусу, а внутрішньою узгодженістю управлінської системи. Реальна автономія поєднується з чіткою підзвітністю, процедурна визначеність — з можливістю управлінської гнучкості, а контроль — з орієнтацією на змістовний результат. У такій моделі довіра до органу формується поступово, через прозорість управлінських процесів, зрозумілість рішень і здатність інституції відповідати на суспільні очікування без відхилення від правових рамок.

У цілому публічне управління в Державному бюро розслідувань постає як комплексне явище, в якому переплітаються правові засади, організаційна структура, управлінські процедури та людський фактор. Саме їх взаємодія визначає, наскільки орган здатний діяти узгоджено, стабільно й ефективно в умовах постійних змін і підвищених вимог до законності, прозорості та відповідальності. Такий підхід дозволяє сприймати діяльність Бюро не як статичну конструкцію, а як динамічну систему публічного управління, що постійно перебуває в процесі адаптації, внутрішнього розвитку та пошуку оптимальних управлінських рішень.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СТРУКТУРІ ДБР: ІНСТИТУЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

2.1 Проблеми визначення адміністративно-правового статусу та класифікації державних службовців ДБР

У первісній редакції Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 10.04.2014 року цей орган визначався як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Така конструкція формально «вписувала» Державне бюро розслідувань до системи центральних органів виконавчої влади, підпорядкованих Кабінету Міністрів України, із притаманними цій групі органів особливостями організаційної побудови, підконтрольності та підзвітності. Відповідно, адміністративно-правовий статус працівників Бюро на початковому етапі сприймався законодавцем через призму класичної державної служби в органах виконавчої влади, доповненої спеціальними правилами проходження служби, зумовленими правоохоронним характером завдань Бюро [104].

Судова практика, що формувалася ще до реформування правового статусу Державного бюро розслідувань, підтвердила, що законодавець від самого початку розрізняв «звичайних» державних службовців органів виконавчої влади та публічних службовців ДБР. Адміністративні суди, аналізуючи положення Закону «Про державну службу» та Закону «Про Державне бюро розслідувань» у редакції до 27 грудня 2019 року, справедливо зазначали, що йдеться про різні за родом і умовами діяльності категорії службовців, для яких встановлено відмінні правила вступу на службу, її проходження та припинення, а також спеціальні гарантії й обмеження. Такий підхід дозволив закріпити статус публічних службовців ДБР як особливої групи в межах загального інституту державної служби, яка зберігає всі базові

ознаки публічної служби, але водночас набуває рис служби правоохоронного спрямування [134].

Кардинальна зміна інституційної природи Державного бюро розслідувань відбулася із прийняттям Закону України від 3 грудня 2019 року № 305-IX, яким у статті 1 Закону «Про Державне бюро розслідувань» було вилучено характеристику ДБР як центрального органу виконавчої влади та закріплено нову дефініцію – державний правоохоронний орган, на який покладаються визначені законом завдання. У прикінцевих та перехідних положеннях цього Закону прямо встановлено, що Державне бюро розслідувань як державний правоохоронний орган є правонаступником прав та обов’язків ДБР як центрального органу виконавчої влади, що засвідчує безперервність правосуб’єктності органу, але зміну його «галузевої прописки» у системі публічної влади. Ці зміни посилили акцент на правоохоронному призначенні ДБР, водночас зберігши за його працівниками характер публічної служби, що здійснюється в інтересах держави і суспільства [101].

Оновлена редакція Закону «Про Державне бюро розслідувань» деталізувала систему ДБР як державного правоохоронного органу, до якої входять центральний апарат, територіальні управління, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи. Наголошено, що у складі Бюро діють слідчі, оперативні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та інші структурні елементи, а організаційну структуру ДБР визначає Президент України. Така побудова засвідчує багаторівневий характер органу, у межах якого публічні службовці виконують повноваження як у центрі, так і в регіонах, забезпечуючи єдині стандарти публічного управління та правоохоронної діяльності в усіх ланках системи [104;101].

У цьому контексті адміністративно-правовий статус публічних службовців ДБР набув комплексного, «змішаного» характеру. З одного боку, на державних службовців ДБР поширюється загальне законодавство про державну службу, яке визначає базові принципи публічної служби, її політичну неупередженість, професіоналізм, верховенство права, прозорість і

підзвітність. З іншого боку, Закон «Про Державне бюро розслідувань» та спеціальні підзаконні акти встановлюють додаткові вимоги, гарантії й обмеження для осіб, які виконують завдання органу досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності, у тому числі щодо особливого порядку добору, службової дисципліни, оцінювання результатів служби та переведення в межах системи Бюро [107;101].

Ключовим елементом класифікації публічних службовців у структурі ДБР стало нормативне розмежування трьох основних груп: державних службовців, осіб рядового та начальницького складу, а також інших працівників, які працюють за трудовими договорами. Для державних службовців збережено класичну модель проходження служби відповідно до Закону «Про державну службу», включно з конкурсними процедурами добору, уніфікованою системою посад та рангів, гарантіями стабільності служби. Натомість для осіб рядового і начальницького складу встановлено систему спеціальних звань, специфічні умови проходження служби, інший характер дисциплінарної відповідальності, а також можливість застосування до них положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України. У такий спосіб законодавець поєднав у межах одного органу дві моделі публічної служби – «цивільну» та «службу правоохоронного типу», що безпосередньо впливає на обсяг прав, обов'язків та обмежень кожної з груп публічних службовців [101].

Державні службовці Державного бюро розслідувань працюють як у центральному апараті, так і в територіальних управліннях, забезпечуючи організаційне, правове, кадрове, аналітичне, фінансове та інше управлінське забезпечення діяльності органу. Вони займають посади в підрозділах планування і контролю, правового супроводу, міжнародного співробітництва, управління персоналом, комунікацій із громадськістю тощо, виконують функції підготовки проєктів управлінських рішень, організації виконання завдань Бюро, здійснення внутрішнього адміністративного контролю. Разом із тим судова практика наголошує, що державні службовці ДБР, попри певну

подібність до державних службовців органів виконавчої влади, мають власну специфіку вступу на службу, її проходження та припинення, зумовлену особливим статусом ДБР як правоохоронного органу та диференційованим законодавчим регулюванням їхнього правового становища [134].

Певною мірою адміністративно-правовий статус публічних службовців ДБР відображають і проголошені на офіційному сайті органу цінності команди Бюро, де акцент зроблено на служінні суспільству, доброчесності, професіоналізмі, повазі до прав людини та партнерстві з громадськістю. Хоч такі положення мають переважно програмний, а не нормативний характер, вони відіграють важливу роль у формуванні стандартів поведінки працівників та слугують орієнтиром для оцінювання їхньої професійної етики і культури публічної служби в ДБР [153].

Адміністративно-правовий статус осіб рядового та начальницького складу деталізується в Положенні про проходження служби, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 743. Цим актом врегульовано порядок вступу на службу, присвоєння спеціальних звань, проходження служби, її припинення, а також визначено весь комплекс прав, обов'язків, гарантій та дисциплінарної відповідальності цієї категорії публічних службовців. Зокрема, Положення підтверджує, що час проходження служби в ДБР зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю та стажу державної служби, що ще раз підкреслює публічно-службовий, а не «суто силовий» характер їхньої діяльності [114;93].

Важливим інструментом конкретизації адміністративно-правового статусу публічних службовців ДБР є внутрішні правила службового розпорядку, які встановлюють режим роботи, порядок організації служби, вимоги до службової дисципліни, дотримання антикорупційних обмежень, етичних стандартів та правил поведінки в колективі. Останні редакції таких правил для осіб рядового та начальницького складу центрального апарату ДБР затверджені наказом Директора Бюро та визначають, зокрема, особливості робочого часу, порядок чергувань, реагування на позаштатні ситуації, а також

додаткові вимоги до сумлінності, об'єктивності та неупередженості службовців. Таким чином, внутрішні акти виступають ланкою, що пов'язує загальні законодавчі приписи із повсякденною практикою проходження служби в ДБР [95].

Значущим джерелом для з'ясування практичного змісту адміністративно-правового статусу та класифікації публічних службовців ДБР є судові рішення, пов'язані зі спорами щодо поновлення на службі, оскарження наказів про звільнення, переведення чи скорочення посад. Апеляційні суди, розглядаючи спори за участю територіальних управлінь ДБР, виходять із того, що як керівники територіальних підрозділів, так і їхні заступники належать до державних службовців, а отже, процесуальні гарантії, передбачені законодавством про державну службу, мають бути неухильно дотримані навіть за умов структурної реорганізації органу. Це ще раз засвідчує, що публічні службовці ДБР, незалежно від рівня посади чи місця роботи (центральный апарат або територіальні управління), розглядаються судами як суб'єкти публічної служби з особливим, але не «винятковим» статусом, вбудованим у загальнонаціональну систему гарантій прав публічних службовців [94].

В умовах воєнного стану адміністративно-правовий статус публічних службовців Державного бюро розслідувань набуває додаткового виміру, пов'язаного з поєднанням їх службових повноважень із виконанням конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни. У законодавчих ініціативах, спрямованих на зміну підходів до військової служби, мобілізації та військового обліку, працівники Національної поліції, ДСНС, ДБР нерідко розглядаються як однорідна «резервна» категорія для доукомплектування Збройних Сил, без достатнього урахування специфіки їх повсякденної службової діяльності, яка вже має безпосереднє значення для забезпечення національної безпеки й оборони. Науковий аналіз зазначених законопроектів показує, що формальне покладання на таких службовців обов'язку у стислі строки стати на військовий облік без диференціації за функціями створює ризики порушення балансу між

потребами фронту та тилу, а також загрожує паралічем ключових органів сектору безпеки та правопорядку [33].

У цьому контексті публічні службовці ДБР виступають специфічною категорією персоналу, яка поєднує статус носія владних повноважень спеціалізованого правоохоронного органу та суб'єкта загального військового обов'язку. Їх повсякденна діяльність пов'язана з документуванням і розслідуванням злочинів високопосадової корупції, воєнних злочинів, посягань на основи національної безпеки, що в умовах широкомасштабної збройної агресії є невід'ємною складовою обороноздатності держави. Масова мобілізація таких працівників як «звичайних» військовозовоб'язаних без урахування їхньої стратегічної ролі у системі кримінальної юстиції суперечила б логіці функціонального розподілу повноважень у секторі безпеки та оборони, оскільки фактично означала б заміну одного критично важливого ресурсу іншим.

Зазначене зумовлює потребу вдосконалення класифікації публічних службовців Державного бюро розслідувань із урахуванням не лише внутрішньоорганізаційних критеріїв (поділ на державних службовців, осіб рядового та начальницького складу, працівників за трудовими договорами), а й зовнішніх факторів, пов'язаних із мобілізаційним плануванням. Державні службовці центрального апарату та територіальних управлінь формують «управлінський каркас» органу, забезпечуючи безперервність планування, аналітики, внутрішнього контролю, міжнародної співпраці, комунікацій, тоді як особи рядового та начальницького складу здійснюють процесуальну й оперативну діяльність, безпосередньо спрямовану на нейтралізацію загроз національній безпеці. Відповідно, при визначенні їхнього адміністративно-правового статусу та «мобілізаційної придатності» має застосовуватися диференційований підхід, який ураховує рівень критичності конкретних посад для функціонування ДБР загалом.

Таким чином, сучасне розуміння адміністративно-правового статусу та класифікації публічних службовців Державного бюро розслідувань виходить

за межі суто формального поділу на групи посад і включає оцінку їхньої ролі у підтриманні стійкості державного апарату в умовах воєнного стану. Поєднання нормативної класифікації (державні службовці, особи рядового та начальницького складу, інші працівники) з функціональною (ступінь залучення до виконання завдань, критично важливих для національної безпеки й оборони) дає змогу комплексно охарактеризувати статус цих осіб як особливої категорії публічних службовців, для яких питання проходження служби, дисциплінарної відповідальності, мобілізаційного обліку та гарантій прав потребують спеціально адаптованого, а не уніфікованого регулювання.

У сучасній українській доктрині публічного права адміністративно-правовий статус публічних службовців пропонується аналізувати через поєднання інституціонального та функціонального підходів. Інституціональний підхід дозволяє пов'язати публічну службу з певними органами публічної влади, для яких виконання владно-управлінських функцій є основним змістом діяльності, тоді як функціональний – зосереджує увагу на характері завдань і способах їх реалізації. Публічна служба розглядається як різновид суспільно корисної, переважно інтелектуальної праці, спрямованої на обслуговування публічних, а не приватних інтересів, із притаманними їй ознаками професійності, підзвітності та підконтрольності. Такий підхід дає змогу більш чітко відмежувати публічну службу від інших форм зайнятості, зокрема від звичайної трудової діяльності у приватному секторі, і підкреслити, що посада публічного службовця завжди містить частку компетенції відповідного органу влади та є невідривною від його організаційної структури [143].

Подальший аналіз адміністративно-правового статусу та класифікації публічних службовців Державного бюро розслідувань потребує звернення до проблематики адміністративно-правових форм діяльності цього органу. Саме через форми діяльності конкретизується зміст правосуб'єктності ДБР, а також розподіл компетенції між різними категоріями його працівників. У науковій літературі адміністративно-правова форма діяльності ДБР пропонується

розуміти як зовнішнє вираження адміністративних дій (процедур) органів ДБР та їх посадових осіб, що визначені адміністративно-правовими нормами, здійснюються в межах наданих законом компетенції і повноважень, спрямовані на досягнення визначених цілей і виконання покладених на ДБР завдань, та в процесі реалізації можуть як породжувати юридичні наслідки, так і не спричиняти їх. Адміністративно-правовим формам діяльності ДБР притаманні ознаки зовнішнього способу вираження діяльності, нормативної регламентованості, функціональної зумовленості завданнями та компетенцією органу, а також орієнтації на досягнення кінцевої мети правоохоронної та управлінської діяльності [74].

Погляд на адміністративно-правові форми діяльності ДБР крізь призму їх правових і організаційних різновидів дозволяє глибше розкрити зміст адміністративно-правового статусу публічних службовців цього органу. До правових форм відносять видання відомчих нормативних актів, укладення угод, вчинення юридично значущих дій – тобто такі форми, які безпосередньо породжують, змінюють або припиняють адміністративно-правові відносини у сфері діяльності Бюро. Їх реалізація пов'язана насамперед з діяльністю керівництва ДБР, керівників структурних підрозділів, процесуальних керівників, посадових осіб, уповноважених на винесення індивідуальних адміністративних актів та прийняття управлінських рішень. Організаційні форми, навпаки, не завжди мають безпосередні юридичні наслідки, але забезпечують належне функціонування органу: це проведення нарад, робочих зустрічей, розроблення планів, програм, методичних рекомендацій, здійснення внутрішнього моніторингу та оцінювання якості службової діяльності. Саме через розмежування участі різних категорій службовців у реалізації правових і організаційних форм діяльності конкретизується їх адміністративно-правовий статус, обсяг владних повноважень та відповідальності.

Якщо співвіднести доктринальну класифікацію форм із законодавчо закріпленим поділом персоналу ДБР, стає очевидним, що державні службовці переважно залучені до реалізації організаційних та значної частини правових

адміністративних форм, пов'язаних з виданням внутрішньоорганізаційних актів управління, укладенням договорів, підготовкою проєктів відомчих нормативних актів, здійсненням внутрішнього контролю. Особи рядового та начальницького складу, у свою чергу, реалізують правові форми переважно у площині юридично значущих дій, що поєднують адміністративно-правовий та кримінально-процесуальний вимір (винесення процесуальних рішень, складення протоколів, виконання окремих процесуальних доручень, застосування заходів примусу). У результаті саме характер і інтенсивність участі службовця в тих чи інших формах адміністративної діяльності стають критерієм віднесення його до певної категорії публічної служби, визначають межі дискреції, вимоги до кваліфікації та стандартів професійної відповідальності.

Важливо й те, що адміністративно-правові форми діяльності ДБР завжди «прив'язані» до змісту та структури його компетенції, визначеної Законом України «Про Державне бюро розслідувань» і підзаконними актами. Статті закону, які регулюють питання внутрішньої організації, повноважень директора, його заступників, керівників територіальних управлінь, спеціалізованих підрозділів, одночасно окреслюють і коло можливих адміністративних дій, тобто фактично конструюють відповідні адміністративно-правові форми. Звідси випливає, що зміна правового статусу ДБР – від центрального органу виконавчої влади до державного правоохоронного органу – неминуче трансформувала і набір форм його діяльності, а разом із тим і статус публічних службовців, які ці форми реалізують. Розширення повноважень у сфері протидії злочинам проти основ національної безпеки, військовим злочинам, корупційним правопорушенням високопосадовців об'єктивно зумовило появу нових правових форм діяльності, посилення вимог до службовців, розширення підстав їхньої юридичної відповідальності.

З іншого боку, зростання ролі організаційних адміністративно-правових форм у діяльності ДБР – розроблення стратегічних документів, що стосуються

внутрішньої політики управління персоналом, антикорупційних програм, стандартів етичної поведінки – прямо впливає на адміністративно-правовий статус як керівників, так і «рядових» службовців. Вони не лише підпорядковуються внутрішнім нормативним приписам, а й самі стають суб'єктами їх розроблення та реалізації, що збільшує обсяг їхніх владних повноважень і одночасно підвищує рівень вимог до дотримання принципів законності, прозорості, підзвітності, закріплених у законодавстві про державну службу, законі «Про запобігання корупції» та спеціальних актах, які регулюють діяльність ДБР. У такий спосіб через систему адміністративно-правових форм діяльності відбувається «прив'язка» кожної посади до певної системи юридично значущих і організаційних дій, що завершує характеристику адміністративно-правового статусу та класифікації публічних службовців Державного бюро розслідувань як специфічної категорії публічної служби в Україні.

Адміністративно-правовий статус публічних службовців Державного бюро розслідувань розкривається не лише через внутрішню організаційну структуру органу, а й через систему нормативно-правових актів, яка комплексно регулює порядок його створення, функціонування та реалізації повноважень. Науковий аналіз підкреслює, що йдеться про цілісний масив актів різної юридичної сили – від Конституції України, міжнародних договорів, Кримінального процесуального кодексу та Закону України «Про Державне бюро розслідувань» до підзаконних і внутрішньоорганізаційних актів, – які в сукупності впорядковують процедури організації діяльності Бюро, визначають основні принципи його функціонування, завдання, компетенцію, структуру та відповідальність працівників. У цій системі саме закон «Про Державне бюро розслідувань» виступає базовим актом, що закріплює засади організації та діяльності, гарантії незалежності, структуру, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, соціальний і правовий захист працівників, а підзаконні акти деталізують окремі елементи адміністративно-правового статусу персоналу, зокрема порядок добору кадрів, проходження служби, проведення

психофізіологічних досліджень, діяльність органів громадського контролю [57].

Особливе значення для характеристики адміністративно-правового статусу публічних службовців ДБР має принцип незалежності Бюро, закріплений у статті 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». На рівні норм він конкретизується як у спеціальному статусі самого органу, що не належить до жодної з «класичних» гілок влади, так і в особливому порядку формування його системи, структури, фінансування, організаційного забезпечення діяльності та підзвітності визначеним законом суб'єктам [104]. Для публічних службовців це означає запровадження комплексу спеціальних гарантій і обмежень: вимоги політичної нейтральності та позапартійності, заборона членства в політичних партіях, обмеження щодо сумісництва, заборона роботи близьких осіб в одному підрозділі. Такі приписи формують специфічний «антикорупційний» і «деполітизований» статус працівників, що визначають їхню поведінку не лише в службовій, а й у публічній сфері.

Нормативна конструкція принципу незалежності доповнюється встановленням персональної відповідальності кожного працівника ДБР за прийняті рішення та вчинені дії, що прямо зафіксовано в статті 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [104]. Такий підхід істотно впливає на класифікацію публічних службовців, оскільки диференціює її не лише за організаційними критеріями (посада, підрозділ, рівень управління), а й за рівнем дискреції, обсягом владних повноважень, масштабом можливих правових наслідків рішень.

Суттєвий вплив на адміністративно-правовий статус публічних службовців ДБР справляє і кримінально-процесуальний статус органу. Частина четверта статті 216 Кримінального процесуального кодексу України відносить до підслідності слідчих ДБР кримінальні правопорушення, вчинені найвищими посадовими особами держави, службовими особами категорії «А», окремими суб'єктами антикорупційної інфраструктури, а також значну частину військових кримінальних правопорушень [62]. Така спеціалізація

підслідності об'єктивно вимагає від слідчих підрозділів, аналітичних служб, підрозділів внутрішнього контролю особливого рівня професійної підготовки та стійкості до корупційних ризиків. Відповідно, класифікація публічних службовців ДБР за функціональними ознаками (слідчі, оперативні працівники, аналітики, процесуальні керівники, працівники внутрішнього контролю тощо) набуває змістовного, а не формального характеру і безпосередньо впливає на обсяг їхніх повноважень, доступ до інформації з обмеженим доступом, рівень матеріального та соціального забезпечення.

Разом із тим система адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР включає значний масив підзаконних актів Кабінету Міністрів України та Президента України, які деталізують як організаційну побудову органу, так і статус його працівників. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань», Порядок проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у ДБР, Положення про Раду громадського контролю при ДБР не лише визначають окремі процедурні аспекти функціонування органу, а й опосередковано формують вимоги до професійної придатності, доброчесності та прозорості поведінки публічних службовців Бюро [129;116]. У такий спосіб адміністративно-правовий статус працівників ДБР доповнюється процедурними гарантіями добору, оцінювання та громадського контролю, що відрізняє його від більшості інших категорій публічних службовців.

На цьому тлі стає очевидним, що адміністративно-правовий статус і класифікація публічних службовців Державного бюро розслідувань конструюються на стику кількох блоків регулювання: конституційно-правових засад організації сектору безпеки і оборони, адміністративно-правових норм, які визначають організаційно-управлінські основи діяльності органу, кримінально-процесуальних приписів щодо його спеціалізованої підслідності, а також підзаконних актів, що деталізують кадрову політику, етичні стандарти, механізми внутрішнього та зовнішнього контролю. Поєднання цих елементів формує комплексний, багатовимірний статус публічних службовців ДБР, у

межах якого організаційна посада, функціональна роль у системі органу, обсяг владних повноважень і спеціальні гарантії та обмеження виступають взаємопов'язаними характеристиками єдиного інституту публічної служби у Державному бюро розслідувань.

Класифікуючи публічних службовців, що працюють у Державному бюро розслідувань, насамперед необхідно чітко окреслити їх коло. Отже, згідно законодавства, такими є особи, які проходять публічну службу на посадах державної служби або працюють у ДБР за трудовими договорами, але не мають статусу осіб рядового та начальницького складу. Тобто зі сфери цієї класифікації свідомо виключаються працівники, яким законодавець надає правоохоронний статус і спеціальні звання, – слідчі, детективи, оперативні працівники та інші представники «силового» компоненту Бюро. Такий підхід ґрунтується на чинному законодавстві, яке розмежовує державних службовців і осіб рядового та начальницького складу ДБР як дві різні за правовим режимом категорії публічної служби. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» у редакції після його трансформації на державний правоохоронний орган, а також Закон України «Про державну службу» фіксують особливий статус державних службовців ДБР у межах загальної системи державної служби, тоді як Положення про проходження служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 743, окремо регулює адміністративно-правовий статус саме осіб рядового та начальницького складу, підтверджуючи тим самим їх відмінність від «цивільних» публічних службовців [104;114].

З огляду на юридичний статус доцільно виокремити першу, базову класифікацію публічних службовців ДБР – на державних службовців та інших працівників, які працюють у Бюро за трудовими договорами, але не виконують правоохоронних функцій. Державні службовці обіймають посади, що включені до штатного розпису центрального апарату і територіальних управлінь як посади державної служби, і підпадають під дію загального Закону «Про державну службу» з усіма притаманними йому принципами політичної

нейтральності, професіоналізму, прозорості, конкурсного добору, оцінювання службової діяльності. Інші працівники (фахівці з ІТ-супроводу, частина працівників забезпечувальних служб, технічний персонал тощо) виконують допоміжні функції в межах трудових правовідносин, не будучи ані державними службовцями, ані правоохоронцями. Ключове тут те, що правоохоронні працівники зі спеціальними званнями, на яких поширюється Положення про проходження служби, не входять до жодної з цих груп «цивільних» публічних службовців, а мають окремий, спеціальний адміністративно-правовий статус.

Інший важливий критерій класифікації – місце публічного службовця в організаційній ієрархії ДБР. На законодавчому рівні окреслено коло вищого керівництва Бюро – Директор, його заступники, керівники територіальних управлінь, які, як правило, є державними службовцями вищих категорій і визначають стратегічні напрями діяльності органу [104]. На рівні центрального апарату та територіальних управлінь можна виокремити керівників структурних підрозділів (департаментів, управлінь, відділів), головних і провідних спеціалістів, а також спеціалістів і головних консультантів. Усі вони виконують владно-управлінські та організаційно-забезпечувальні функції, але не здійснюють безпосередніх слідчих чи оперативно-розшукових дій. Натомість слідчі й детективи територіальних управлінь, хоч і інтегровані в ту саму організаційну структуру, належать до іншої групи – осіб рядового та начальницького складу, які не підпадають під класифікацію «цивільних» публічних службовців, що здійснюється у цьому дослідженні.

За інституційним критерієм публічних службовців ДБР доцільно поділяти за місцем проходження служби на працівників центрального апарату та працівників територіальних управлінь. Центральний апарат зосереджує в собі переважно керівні, стратегічні, нормотворчі, аналітичні, адміністративно-кадрові, фінансові й міжнародні функції; відповідно державні службовці в цієї сфері забезпечують розроблення внутрішніх політик, нормативних документів,

планів діяльності, координацію роботи територіальних управлінь, взаємодію з іншими органами публічної влади, міжнародними партнерами, громадськістю. Територіальні управління, своєю чергою, зосереджені на оперативному рівні реалізації функцій Бюро в регіонах; у них працюють державні службовці, які виконують організаційно-управлінські, правові, аналітичні, адміністративно-кадрові та фінансові завдання, але, знову ж таки, не належать до категорії слідчих, детективів чи інших осіб із правоохоронним статусом. Офіційний вебсайт ДБР у розділах, присвячених команді Бюро, цінностям та структурі, демонструє саме таку дволанкову модель, де поруч із посадовими особами зі спеціальними званнями представлено й «цивільних» керівників, радників, експертів та спеціалістів, що працюють у центральному апараті та територіальних управліннях [153].

Функціональний критерій дає змогу деталізувати класифікацію публічних службовців ДБР залежно від того, які саме завдання вони виконують у межах органу. Серед державних службовців центрального апарату можна виділити управлінсько-координаційний блок (апарат директора, департаменти стратегічного планування, організаційного забезпечення, внутрішнього контролю), правозастосовний і правозабезпечувальний блок (юридичні підрозділи, підрозділи взаємодії з органами досудового розслідування та прокуратури, підрозділи міжнародно-правового співробітництва), кадрово-HR-блок (служби управління персоналом, професійного навчання, добору та оцінювання кадрів), аналітично-інформаційний блок (аналітичні підрозділи, інформаційно-технічне забезпечення, цифровізація процесів), комунікаційний блок (підрозділи взаємодії зі ЗМІ, громадськістю, органами громадського контролю). Державні службовці в цих підрозділах забезпечують повний цикл управлінських і сервісних процесів, створюючи умови для роботи слідчих і детективів, але не вступають у процесуальні відносини як суб'єкти досудового розслідування.

Додатковий ракурс класифікації «цивільних» публічних службовців ДБР дають внутрішні правила службового розпорядку. Правила внутрішнього

розпорядку для осіб рядового та начальницького складу центрального апарату ДБР, затверджені наказом Директора Бюро, демонструють, що для правоохоронців існує окремий режим організації служби: інший підхід до робочого часу, чергувань, залучення до несення служби у вихідні і святкові дні, особливі вимоги до дисципліни та несення служби в умовах підвищеного ризику [95]. Сам факт існування окремих правил для цієї категорії працівників підкреслює їх відмежування від державних службовців, для яких застосовуються загальні правила внутрішнього трудового розпорядку та законодавство про державну службу. Відповідно, класифікація публічних службовців, що є предметом даного підрозділу, охоплює лише тих осіб, для яких внутрішній розпорядок, дисциплінарна відповідальність і оцінювання діяльності мають «цивільний», а не «силовий» характер.

У підсумку можна констатувати, що публічні службовці Державного бюро розслідувань, які не мають правоохоронного статусу, становлять особливу групу «цивільних» працівників у структурі правоохоронного органу. Їх адміністративно-правовий статус розкривається через кілька взаємопов'язаних класифікацій: за юридичним статусом (державні службовці та інші працівники за трудовими договорами), за місцем в організаційній ієрархії (вищий керівний, керівний, експертно-аналітичний і виконавський рівні), за інституційною належністю (центральный апарат – територіальні управління), за функціональним призначенням (управлінсько-координаційні, правозабезпечувальні, кадрові, аналітичні, комунікаційні, забезпечувальні функції). Усі ці класифікації свідомо не включають слідчих, детективів та інших осіб рядового й начальницького складу, оскільки останні мають окремий, спеціальний правоохоронний статус, закріплений у Положенні про проходження служби, правилах внутрішнього розпорядку та спеціальному законодавстві, й тому потребують самостійного аналізу в межах дослідження публічної служби в структурі ДБР.

Узагальнюючи викладене, адміністративно-правовий статус і класифікація публічних службовців у структурі Державного бюро

розслідувань демонструють складну, багаторівневу конструкцію, що поєднує елементи загальної цивільної публічної служби та специфіку функціонування державного правоохоронного органу. З одного боку, ці службовці інтегровані в єдину систему державної служби України, на них поширюються вимоги Закону України «Про державну службу» щодо доброчесності, політичної нейтральності, професіоналізму, прозорості та підзвітності. З іншого – їх повсякденна діяльність безпосередньо забезпечує реалізацію спеціалізованої компетенції ДБР у сфері кримінальної юстиції, що об'єктивно висуває підвищені вимоги до якості управлінських рішень, внутрішнього контролю, аналітики, кадрової політики та комунікації з суспільством [107].

Слід зазначити, що до аналізованої групи не входять слідчі, детективи та інші працівники, які мають статус осіб рядового та начальницького складу, саме це дозволяє чіткіше побачити роль «цивільної» складової в структурі ДБР. Саме ці публічні службовці створюють інституційне середовище, в якому правоохоронний компонент Бюро може діяти ефективно, у правових межах і відповідно до стандартів демократичної, підконтрольної громадянському суспільству правової соціальної держави. Вони відповідають за планування й організацію діяльності, підготовку й реалізацію внутрішніх нормативних актів, забезпечення фінансової та кадрової стабільності, впровадження етичних стандартів і антикорупційних механізмів, формування іміджу ДБР як сучасного, орієнтованого на права людини, верховенство права, професіоналізм та доброчесність, органу. Цінності команди, задекларовані на офіційному вебсайті Бюро, – доброчесність, професіоналізм, служіння суспільству, повага до людської гідності – безпосередньо трансформуються у щоденну управлінську практику саме через діяльність цієї категорії службовців [153].

Разом із тим проведений аналіз показує, що чинна система законодавчого та підзаконного регулювання, хоч і закладає фундамент для комплексного бачення статусу таких публічних службовців, усе ще містить низку прогалин і суперечностей. Не завжди достатньо чітко розмежовано статус державних

службовців ДБР і «звичайних» державних службовців інших органів виконавчої влади; потребує подальшого концептуального осмислення і нормативного уточнення баланс між гарантіями незалежності працівників ДБР та механізмами їхньої персональної відповідальності; окремого врегулювання потребують питання взаємодії «цивільних» службовців із правоохоронною ланкою органу, зокрема в контексті доступу до службової інформації, запобігання конфлікту інтересів, забезпечення внутрішнього контролю, комплаєнсу.

Отже, адміністративно-правовий статус і класифікація публічних службовців Державного бюро розслідувань у їх «цивільному» вимірі формують самостійний дослідницький пласт у межах проблематики публічної служби в секторі безпеки і правопорядку. Вони відображають тенденцію до інституціоналізації нової, гібридної моделі публічної служби, в якій поєднано вимоги класичної державної служби, специфіку діяльності правоохоронного органу та зростаючі стандарти публічної підзвітності й прозорості. Подальший розвиток цієї моделі потребує системної кодифікації відповідних норм, уточнення класифікаційних критеріїв, а також посилення ролі внутрішніх політик, правил службового розпорядку та етичних кодексів, що конкретизують загальні законодавчі приписи й забезпечують реальне, а не декларативне функціонування інституту публічної служби в структурі ДБР.

2.2 Функції державних(публічних) службовців в центральному апараті та територіальних управліннях ДБР

Функції державних службовців Державного бюро розслідувань логічно впливають із завдань та повноважень цього органу, закріплених у спеціальному законі, а також із внутрішніх організаційно-розпорядчих актів. Водночас, спостерігається і певна колізійність та невизначеність у цієї сфері.

Не можна заперечувати те що служба у ДБР є державною публічною службою, водночас необхідно чітко законодавче розмежування між особами рядового начальницького складу ДБР та безпосередньо державними службовцями.

Визначення статусу осіб рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань повністю закріплено у спеціальному Положенні, відповідно до якого служба в ДБР визнається державною службою особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних за станом здоров'я і віком громадян України; при цьому особами рядового та начальницького складу є громадяни України, які на конкурсній основі у добровільному порядку (за контрактом) прийняті на службу до ДБР та яким присвоєно спеціальні звання відповідно до законодавства [114].

Водночас, у вузькому значенні під державними службовцями ДБР доцільно розуміти не осіб рядового і начальницького складу (слідчих, детективів тощо), а саме працівників, які здійснюють організаційне, правове, аналітичне, кадрове, фінансове, інформаційне та інше організаційно-правове забезпечення діяльності Бюро. Вони формують «адміністративно-інституційний каркас», завдяки якому спеціалізовані правоохоронні підрозділи можуть здійснювати досудове розслідування у складних кримінальних провадженнях (серед яких є й особливо резонансні). Нормативним підґрунтям такого функціонального наповнення виступає, насамперед, Закон України «Про Державне бюро розслідувань», що визначає структуру органу (центрального апарату і територіальні управління), завдання, повноваження, а також загальні адміністративно-правові підходи до статусу його працівників [114].

У структурі центрального апарату ДБР публічні службовці виконують передусім стратегічні, нормотворчі, координаційні та контрольні функції. Отже, вони включають в себе й підготовку пропозицій щодо реалізації державної політики у сфері розслідування злочинів, віднесених до підслідності ДБР; розроблення проєктів підзаконних актів та внутрішніх

положень; організацію системи планування та звітування; методичне забезпечення діяльності територіальних управлінь; правовий, кадровий, фінансово-економічний, інформаційно-комунікаційний супровід діяльності Бюро. Функції службовців центрального апарату можна узагальнено класифікувати на: управлінсько-координаційні (формування управлінських рішень керівництва, координація структурних підрозділів та територіальних управлінь), нормативно-організаційні (розробка та впровадження внутрішніх регламентів, інструкцій, процедур), аналітично-прогностичні (збір та аналіз інформації про стан злочинності у сфері підслідності ДБР, підготовка аналітичних звітів та пропозицій) і забезпечувальні (правове, кадрове, матеріально-технічне, фінансове, документальне та інформаційне забезпечення).

Важливим напрямом функціональної діяльності публічних службовців як центрального апарату, так і територіальних управлінь є робота з інформацією з обмеженим доступом. Наказом Державного бюро розслідувань від 09.09.2019 № 249 затверджено Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у центральному апараті ДБР та його територіальних органах, що чітко окреслює категорії інформації, яка потребує особливого режиму доступу та захисту [113]. Це зумовлює виникнення у публічних службовців специфічних інформаційно-адміністративних функцій: класифікації та маркування документів за режимами доступу, організації їх обліку, зберігання та використання, забезпечення технічного і організаційного захисту службової інформації, контролю за дотриманням працівниками вимог щодо нерозголошення відомостей. Таким чином, частина публічних службовців виступає носіями функцій інформаційної безпеки та режимно-секретної роботи, що є критично важливим для правоохоронного органу.

Специфічною групою функцій публічних службовців є внутрішньоконтрольні та дисциплінарно-процедурні функції, які реалізуються, зокрема, підрозділами внутрішнього контролю та іншими структурними одиницями, що відповідають за службові розслідування. Наказ ДБР від

14.01.2020 № 9, яким затверджено інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Державного бюро розслідувань, деталізує процедури ініціювання, проведення та оформлення результатів таких розслідувань, а отже – опосередковано визначає функціональне навантаження відповідних службовців [111]. У межах цих функцій публічні службовці здійснюють збір і фіксацію відомостей про можливі дисциплінарні проступки, аналіз причин і умов їх вчинення, підготовку висновків і пропозицій керівництву щодо застосування заходів дисциплінарного впливу, а також розроблення рекомендацій із запобігання повторенню порушень. Отже, вказані функції спрямовані на підтримання належного рівня службової дисципліни, доброчесності та дотримання стандартів професійної етики в ДБР.

Територіальні управління ДБР, які є складовою єдиної структури Бюро, водночас виконують роль «регіональних провідників» рішень центрального апарату. Для забезпечення виконання завдань Державного бюро розслідувань утворюються такі його територіальні управління: 1) територіальне управління, розташоване у місті Львові, що поширює свою діяльність на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області; 2) територіальне управління, розташоване у місті Хмельницькому, що поширює свою діяльність на Вінницьку, Житомирську, Рівненську, Хмельницьку, Чернівецьку області; 3) територіальне управління, розташоване у місті Миколаєві, що поширює свою діяльність на Кіровоградську, Миколаївську, Одеську області; 4) територіальне управління, розташоване у місті Мелітополі, що поширює свою діяльність на Автономну Республіку Крим, Запорізьку, Херсонську області, місто Севастополь; 5) територіальне управління, розташоване у місті Полтаві, що поширює свою діяльність на Дніпропетровську, Полтавську, Сумську, Харківську області; 6) територіальне управління, розташоване у місті Краматорську, що поширює свою діяльність на Донецьку і Луганську області; 7) територіальне управління, розташоване у місті Києві, що поширює свою діяльність на місто Київ, Київську, Черкаську та Чернігівську області. Створення мережі таких управлінь, про що свідчить,

зокрема, офіційна інформація ДБР щодо реєстрації семи територіальних управлінь як окремих суб'єктів, забезпечило організаційно-правові умови для деконцентрованого виконання завдань Бюро на місцях [154]. Публічні службовці цих управлінь забезпечують організацію роботи територіальних підрозділів, реалізацію управлінських рішень центрального апарату, ведення діловодства та архіву, кадрову роботу на регіональному рівні, матеріально-технічне забезпечення, фінансове планування і виконання кошторисів, у визначено порядку проводять організацію прийому громадян, розгляд звернень, налагодження взаємодії з місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими правоохоронними органами.

Якщо функції публічних службовців центрального апарату переважно мають політико-адміністративний, стратегічний і методичний характер, то у територіальних управліннях вони носять здебільшого оперативно-управлінський і сервісний характер. Умовно можна виділити три групи функцій публічних службовців територіальних управлінь: по-перше, організаційно-адміністративні (підготовка та реалізація розпорядчих актів директорів територіальних управлінь, організація внутрішньої роботи структурних підрозділів, кадрове адміністрування); по-друге, забезпечувальні (фінансово-економічне, ресурсне, інформаційне, господарське забезпечення діяльності слідчих та інших правоохоронних підрозділів); по-третє, зовнішньо-комунікаційні (взаємодія з органами влади на місцях, інформаційна робота з громадськістю, прийом громадян, розгляд звернень і запитів). Саме у такому функціональному розрізі проявляється специфіка публічної служби в ДБР: публічні службовці не здійснюють кримінальне провадження, але створюють необхідні адміністративні, організаційні та ресурсні умови для його ефективного здійснення.

Додаткове уявлення про функції публічних службовців у структурі центрального апарату ДБР дають оголошення про проведення конкурсів на зайняття відповідних посад, оприлюднені на офіційному вебсайті Бюро. У таких оголошеннях, як правило, деталізуються кваліфікаційні вимоги до

кандидатів, їхні посадові обов'язки, сфери відповідальності та очікувані результати діяльності [155]. У структурі таких обов'язків простежуються функції з розроблення проєктів нормативних і організаційно-розпорядчих документів, підготовки аналітичних матеріалів, здійснення юридичної експертизи, організації закупівель, ведення персоніфікованого обліку кадрів, планування та контролю виконання завдань підрозділів. Це підтверджує положення закону про високий рівень професіоналізації публічної служби в ДБР, орієнтованої на компетентнісний підхід та чітке функціональне розмежування між різними категоріями посад.

Таким чином, функції публічних службовців ДБР у центральному апараті та територіальних управліннях, будучи різними за змістом і рівнем відповідальності, утворюють єдину функціональну систему забезпечення діяльності Бюро. Центральний апарат концентрує функції стратегічного управління, нормотворення, координації, внутрішнього контролю та єдиного інформаційного режиму, тоді як територіальні управління реалізують функції оперативного управління, безпосередньої організації роботи регіональних підрозділів і комунікації з громадянами та місцевими органами влади. Чітке розмежування й одночасно узгодженість цих функцій є ключовою умовою інституційної спроможності ДБР як сучасного правоохоронного органу публічної влади.

У контексті аналізу функцій публічних службовців Державного бюро розслідувань важливо враховувати не лише їх організаційно-правовий статус, а й специфіку організаційно-правового регулювання трудової діяльності. У науковій літературі звертається увага на те, що трудові відносини працівників ДБР вибудовані за моделлю єдності та диференціації, коли загальні трудові гарантії, передбачені Кодексом законів про працю України та іншими актами загально трудового законодавства, доповнюються спеціальними нормами, спрямованими виключно на працівників цього органу. Такий підхід зумовлює появу подвійної системи вимог до осіб, які працюють на посадах у ДБР, що

відбивається і на їх функціональному навантаженні, і на структурі посад, і на режимі службової діяльності [85].

З позицій такого дуалізму доцільно поділити публічних службовців ДБР (у вузькому розумінні – без осіб рядового і начальницького складу, слідчих, детективів та інших працівників, які мають статус правоохоронців) на дві великі групи. Перша група – це працівники, для яких домінують загальнотрудові механізми регулювання (переважно спеціалісти з бухгалтерського обліку, діловодства, технічного забезпечення, окремі категорії допоміжного персоналу). Вони виконують забезпечувальні, сервісні, допоміжні функції, а їхня діяльність регламентується, головним чином, загальними нормами трудового законодавства при мінімальному «нашаруванні» спеціальних вимог. Друга група – це публічні службовці, щодо яких загальні норми поєднуються з розгорнутою системою спеціальних вимог, обмежень і гарантій, що впливають із особливого характеру державної служби в ДБР (керівники структурних підрозділів, фахівці з правового, кадрового, аналітичного, внутрішньоконтрольного забезпечення тощо). Їх функції формують парадигму з більш ускладненими, пов'язаними з реалізацією владних управлінських повноважень органу, а відтак – з підвищеною мірою відповідальності та необхідністю дотримання додаткових стандартів доброчесності й службової дисципліни.

Якщо розглядати публічних службовців ДБР крізь призму єдності й диференціації правового регулювання, можна виокремити ще один важливий критерій класифікації – за ступенем наближеності до реалізації правоохоронної функції. На периферії цієї функції перебувають працівники, що забезпечують загальноорганізаційні процеси (фінансове планування, бухгалтерський облік, господарське обслуговування, діловодство), їхні функції здебільшого «нейтральні» з погляду правоохоронної специфіки органу, а особливості правового статусу проявляються переважно у додаткових вимогах до репутації та режиму роботи. Натомість у «ядрі» публічної служби ДБР знаходяться працівники, які безпосередньо формують управлінські рішення

для слідчих, детективів та інших правоохоронців, але при цьому самі не здійснюють досудове розслідування. Це фахівці аналітичних підрозділів, юристи, працівники департаментів внутрішнього контролю, організаційно-кадрового забезпечення, які виконують функції з підготовки управлінських актів, методичних документів, організації службових розслідувань, моніторингу дотримання законності, координації взаємодії з іншими органами публічної влади.

З погляду територіальної організації діяльності ДБР, класифікацію публічних службовців доцільно здійснювати за рівнем реалізації управлінських функцій – на службовців центрального апарату та службовців територіальних управлінь. У центральному апараті зосереджені функції стратегічного планування, нормотворення, методичного забезпечення, координації, внутрішнього контролю, формування комунікаційної політики Бюро. Відповідно публічні службовці центрального апарату виконують переважно функції розробників і носіїв управлінських рішень загальнодержавного масштабу: готують проекти нормативних документів, формують і верифікують стандарти роботи для всієї системи органу, аналізують практику застосування законодавства, оцінюють ефективність діяльності територіальних підрозділів та вносять пропозиції щодо її вдосконалення. У територіальних управліннях домінують функції оперативного управління та адаптації концентрованих рішень до регіонального контексту; тут публічні службовці забезпечують реалізацію встановлених стандартів на практиці, організовують роботу конкретних структурних підрозділів, налагоджують взаємодію з місцевими органами влади й громадськістю, забезпечують реагування на локальні загрози в межах компетенції ДБР.

Важливо наголосити, що попри спільність базових трудових гарантій, функціональний профіль публічних службовців центрального апарату і територіальних управлінь має низку суттєвих відмінностей, які також відображаються у системі спеціальних вимог і обмежень. Для працівників

центрального апарату характерна більша щільність норм, пов'язаних з конфліктом інтересів, участю в підготовці проектів нормативно-правових актів, доступом до інформації, що становить службову таємницю, участю в розробленні і реалізації внутрішньоорганізаційних реформ. Натомість публічні службовці територіальних управлінь більшою мірою залучені до виконання функцій з організації безпосередньої роботи правоохоронних підрозділів на місцях, до вирішення кадрових, ресурсних, логістичних завдань, пов'язаних з конкретними кримінальними провадженнями, до вирішення конфліктних ситуацій з громадянами, місцевими органами влади та іншими суб'єктами регіонального рівня. У цьому розрізі єдність організаційно-правового регулювання забезпечує однаковий мінімальний стандарт трудових прав і гарантій, тоді як диференціація – можливість адаптації функцій та статусу службовців до специфіки рівня їх діяльності в системі ДБР.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що концепція єдності та диференціації правового регулювання праці працівників ДБР органічно поєднується з функціональною та організаційною диференціацією публічних службовців у структурі цього органу. Загальні трудові норми формують «фундамент» їх правового статусу, тоді як спеціальні вимоги й обмеження «нашаровуються» залежно від рівня (центрального апарату чи територіальне управління), змісту функцій (стратегічні, аналітичні, контрольні, забезпечувальні) та ступеня наближеності до реалізації правоохоронних повноважень. Такий підхід дозволяє, з одного боку, зберігати єдиний стандарт захисту трудових прав працівників, а з іншого – забезпечувати гнучке розмежування функцій і відповідальності між різними категоріями публічних службовців ДБР, не включаючи до їх складу працівників, які мають статус правоохоронців і виконують безпосередньо слідчі чи оперативно-розшукові завдання.

Спеціальний правовий статус Державного бюро розслідувань безпосередньо позначається на функціональному наповненні діяльності його публічних службовців. У науковій літературі справедливо підкреслюється, що

ДБР, будучи створеним для розслідування злочинів найвищих посадових осіб органів виконавчої влади, об'єктивно потребує особливих організаційно-правових гарантій незалежності, що відрізняють його від «класичних» центральних органів виконавчої влади. Саме тому в дискусії про місце ДБР у системі органів державної влади сформувалися ліберальний підхід (збереження його у статусі ЦОВВ зі спеціальним статусом із певним «підчищенням» законодавчих формулювань) і радикальний підхід (виведення Бюро із системи виконавчої влади та надання йому статусу самостійного правоохоронного органу зі спеціальним статусом) [79]. У будь-якому з цих варіантів саме на публічних службовців центрального апарату та територіальних управлінь покладається практичне «обслуговування» спеціального статусу ДБР через виконання функцій, спрямованих на забезпечення його незалежності, підзвітності, підконтрольності та захищеності від неправомірного впливу.

З урахуванням наведених доктринальних підходів до спеціального статусу ДБР функції публічних службовців доцільно доповнити ще одним виміром – інституційно-гарантійним. Йдеться про ті сегменти їх діяльності, які прямо спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у роботі органу, мінімізацію політичного тиску, забезпечення прозорості управлінських рішень і дотримання балансу між незалежністю слідчих підрозділів і підзвітністю Бюро вищим органам державної влади. У цьому контексті службовці центрального апарату виконують функції з організації та документального оформлення механізмів підзвітності й контролю (підготовка звітів, інформаційних матеріалів для Президента, парламентських комітетів, інших суб'єктів контролю; розробка внутрішніх положень про запобігання конфлікту інтересів; створення системи внутрішнього комплаєнсу). Своєю чергою публічні службовці територіальних управлінь реалізують аналогічні гарантійні функції на регіональному рівні, забезпечуючи коректний збір, узагальнення та передачу інформації «знизу догори», дотримання встановлених стандартів прозорості й доброчесності у повсякденній роботі.

Особливість спеціального правового статусу ДБР зумовлює й іншу важливу групу функцій публічних службовців – координаційно-комунікаційні. Оскільки, за задумом законодавця й доктрини, Бюро має виступати інструментом протидії зловживанням у системі виконавчої влади, виникає потреба в чітко вибудованих, інституційно захищених каналах взаємодії з органами виконавчої влади, правоохоронними органами, прокуратурою та судами. Працівники центрального апарату у цій площині виконують функції розроблення правил такої взаємодії, участі в підготовці міжвідомчих угод, протоколів, процедур інформаційного обміну, а також функції стратегічної комунікації – формування офіційної позиції ДБР, її доведення до відома органів державної влади й суспільства. Працівники територіальних управлінь відповідають за практичну реалізацію цих правил на місцях: узгодження дій із територіальними органами інших відомств, органами місцевого самоврядування, організація спільних нарад, робочих груп, оперативних форм співпраці в конкретних кримінальних провадженнях.

Не менш істотним наслідком спеціального статусу ДБР для функцій публічних службовців є потреба у посиленні механізмів внутрішньої відповідальності керівництва органу. На доктринальному рівні наголошується, що директор ДБР має нести персональну відповідальність за своєчасність, об'єктивність і повноту інформації, яка подається вищим органам влади у межах контрольних процедур, а ця відповідальність опосередковується діяльністю значного масиву публічних службовців апарату. Саме вони готують аналітичні довідки, звіти, узагальнення практики, правові висновки, здійснюють попередній контроль за дотриманням законодавства у внутрішніх процедурах, виявляють ризики порушення прав і свобод громадян у діяльності підрозділів Бюро. У центральному апараті ці функції мають системний характер і охоплюють усю організацію; у територіальних управліннях вони фокусуються на виявленні проблем на конкретній території з подальшою передачею інформації до центру.

Таким чином, спеціальний правовий статус ДБР не лише визначає місце органу в системі публічної влади, а й суттєво структурує функціональну архітектуру публічних службовців, що працюють у його центральному апараті та територіальних управліннях. Стратегічні, нормотворчі, аналітичні, гарантійні та комунікаційні функції у центрі поєднуються з оперативно-управлінськими, забезпечувальними й регіонально-комунікаційними на місцях, утворюючи цілісну систему організаційно-правового забезпечення незалежної правоохоронної діяльності Бюро. Це дає можливість чітко розмежувати функціональні ролі службовців різних рівнів, не включаючи до їх складу осіб, які мають статус правоохоронців, і водночас забезпечувати інституційну спроможність ДБР виконувати свою спеціальну місію в механізмі сучасної української держави.

Подальший аналіз функцій публічних службовців Державного бюро розслідувань потребує врахування загальноадміністративних підходів до кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері. Кадрове забезпечення в цьому контексті виступає не просто технічною процедурою добору персоналу, а самостійним напрямом державної кадрової політики, у межах якого формується корпус осіб, здатних реалізовувати специфічні управлінські, аналітичні, контрольні та забезпечувальні функції в органах, що діють у сфері правоохорони. У науковій літературі кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері обґрунтовано розглядається як складний соціально-правовий феномен, для якого характерні власні структура, принципи та функції, спрямовані на своєчасне й оптимальне укомплектування органів професійно підготовленими кадрами, а також на нормативно врегульовану управлінську діяльність уповноважених суб'єктів щодо легального впливу на цих працівників [50].

Застосовуючи такі підходи до публічних службовців ДБР, можна побачити, що їхні функції детермінуються цілою системою нормативних вимог до кадрового забезпечення, які поєднують конституційні гарантії доступу до публічної служби, загальні стандарти державної служби і

спеціальні вимоги, закріплені у законодавстві про ДБР та підзаконних актах. Для працівників центрального апарату це означає, що функції з розроблення управлінських рішень, підготовки проєктів нормативних і організаційно-розпорядчих документів, аналітичних матеріалів, внутрішньоорганізаційних процедур неминуче «нашаровуються» на жорсткі критерії професійної придатності, доброчесності, здатності працювати з інформацією обмеженого доступу та брати участь у реалізації кадрової політики органу. Функції таких службовців включають не лише виконання покладених завдань, а й участь у формуванні і підтриманні самого кадрового потенціалу ДБР, зокрема через підготовку пропозицій щодо структури посад, вимог до кандидатів, системи оцінювання результатів службової діяльності.

У територіальних управліннях та сама логіка кадрового забезпечення трансформується в інший, більш «прикладний» функціональний профіль публічних службовців. Вони реалізують на регіональному рівні визначені на загальнодержавному рівні нормативні вимоги до добору й використання кадрів, забезпечують укомплектування підрозділів кваліфікованими працівниками, організовують їх професійний розвиток, адаптацію, ротацію, мотивацію та соціальний захист. У функційному вимірі це означає, що публічні службовці територіальних управлінь, не будучи правоохоронцями, виступають ключовою ланкою у реалізації кадрової політики ДБР «на землі»: вони забезпечують безперервність і стабільність роботи слідчих та інших правоохоронних підрозділів, відповідають за належне документальне оформлення кадрових рішень, контроль за дотриманням спеціальних законодавчих вимог до осіб, які претендують на службу в ДБР, і тим самим опосередковано впливають на якість виконання ДБР своїх правоохоронних завдань.

Окремого виміру функціонального наповнення діяльності публічних службовців територіальних управлінь ДБР набуває науково-методичне забезпечення, яке в сучасних умовах розглядається як необхідна передумова ефективності правоохоронної діяльності. Йдеться не лише про формальне проведення окремих нарад, семінарів чи тренінгів, а про системну роботу з

вироблення, апробації та впровадження науково обґрунтованих методик організації управлінських процесів, аналітичної роботи, внутрішнього контролю, взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади. Саме публічні службовці, відповідальні за аналітичне, організаційне, кадрове й інформаційне забезпечення територіальних управлінь, фактично виконують функції «провідників» принципу науковості у практичну площину діяльності ДБР, формуючи та підтримуючи канали комунікації між наукою, центральним апаратом і регіональними підрозділами [6].

Разом з тим науково-методичний компонент у діяльності територіальних управлінь залишається недостатньо інституціоналізованим: принцип науковості прямо не віднесено до основних засад їх організації та функціонування, а спеціалізовані науково-методичні структури або відсутні, або не виконують повною мірою потенційно притаманні їм функції. Це означає, що значна частина відповідних завдань покладається на окремих публічних службовців без належного нормативного та організаційного підкріплення: вони змушені поєднувати рутинні управлінсько-адміністративні та забезпечувальні повноваження з ініціюванням і реалізацією елементів науково-методичної роботи (підготовка узагальнень практики, пропозицій щодо вдосконалення внутрішніх процедур, участь у розробленні методичних рекомендацій тощо). У такій ситуації їхні функції набувають «подвійного» характеру: з одного боку, це класичні управлінські та сервісні функції публічної служби, а з іншого – елементи науково-методичної діяльності, що поки що не мають цілісного нормативного оформлення.

Перспективна модель функцій публічних службовців територіальних управлінь ДБР передбачає інституційне закріплення принципу науковості та створення сталих механізмів науково-методичного супроводу їх діяльності. У такій моделі службовці, відповідальні за організаційне, аналітичне та кадрове забезпечення, виконують не лише роль «адміністраторів» уже прийнятих рішень, а й роль суб'єктів вироблення та апробації нових підходів до організації роботи управлінь, впровадження найкращих практик, участі в

діяльності науково-методичних рад, взаємодії з профільними науково-дослідними установами та закладами освіти. Це посилює їхні функції як носіїв інновацій та змін у регіональних підрозділах ДБР, забезпечуючи перехід від переважно формального виконання інструкцій до діяльності, що спирається на науково обґрунтовані стандарти й методики організації публічної служби у правоохоронній сфері.

Узагальненню функцій публічних службовців ДБР суттєво сприяє запропонована в сучасній доктрині класифікація персоналу Бюро на основі аналізу його штатно-організаційної структури. На підставі комплексного дослідження пропонується поділяти персонал ДБР за низкою критеріїв: професійною приналежністю (юристи, правоохоронці, економісти, інженери, психологи тощо), рівнем кваліфікації (висококваліфіковані, кваліфіковані, малокваліфіковані, некваліфіковані), посадовим становищем (директор, заступники, керівники управлінь і відділів, детективи, оперуповноважені, інспектори тощо), правовим становищем у системі управління (посадові особи, представники влади, робітники) та функціональним напрямом професійної діяльності (керівний склад, спеціалісти, службовці, робітники) [156].

Застосування цієї класифікації дозволяє чіткіше структурувати функції саме публічних службовців – передусім у межах керівного складу та корпусу спеціалістів, які не належать до осіб рядового й начальницького складу, але забезпечують організаційно-управлінське, правове, аналітичне, фінансово-економічне, кадрове та інформаційне функціонування як центрального апарату, так і територіальних управлінь. У керівному сегменті це функції стратегічного і поточного управління, розподілу повноважень, контролю за виконанням завдань, формування внутрішніх політик та процедур; у сегменті спеціалістів – функції підготовки рішень, аналітичних матеріалів, проєктів нормативних і організаційно-розпорядчих документів, ведення обліку та звітності, організації внутрішнього контролю, кадрової роботи, взаємодії з іншими органами публічної влади й громадськістю.

У площині функцій публічних службовців територіальних управлінь ДБР особливої ваги набуває організація їхньої взаємодії між собою як елементу єдиної інституційної системи Бюро. В сучасній доктрині взаємодія територіальних управлінь ДБР визначається як спільна, взаємоузгоджена діяльність різних територіальних офісів, спрямована на досягнення загальної мети існування Державного бюро розслідувань, що включає обмін інформацією, спільне проведення оперативно-розшукових заходів, узгодження дій у розслідуванні злочинів, а також координацію ресурсів та спеціалістів для досягнення спільних цілей [7]. У цьому контексті публічні службовці виступають ключовими координаторами такої взаємодії: саме вони забезпечують належний документальний супровід спільних дій, організовують обмін інформацією, ініціюють проведення спільних нарад, готують проекти міжуправлінських рішень, розподіляють завдання між структурними підрозділами територіальних управлінь.

Зміст взаємодії територіальних управлінь ДБР, як її розкриває наукова література, дає змогу виокремити низку специфічних функцій публічних службовців на регіональному рівні: інформаційно-комунікаційну (забезпечення систематичного та стандартизованого обміну інформацією між управліннями, у тому числі щодо багатоепізодних кримінальних проваджень, що охоплюють декілька регіонів), координаційно-організаційну (підготовка і проведення спільних нарад, робочих зустрічей, узгодження планів спільних дій), ресурсно-логістичну (координація використання людських, фінансових та технічних ресурсів різних управлінь для розслідування складних справ) та навчально-методичну (організація спільних тренінгів, обміну досвідом, стажувань між працівниками різних територіальних управлінь). З огляду на це, функції публічних службовців виходять за межі «внутрішньої» організації одного управління і набувають міжтериторіального виміру, що посилює їхню роль як суб'єктів інтеграції всієї системи територіальних підрозділів ДБР.

Такий підхід до взаємодії територіальних управлінь безпосередньо впливає на розмежування функцій між центральним апаратом і регіональним

рівнем. Центральний апарат формує загальні правила, стандарти та процедури взаємодії, затверджує типові програми спільних заходів, методичні рекомендації, а публічні службовці територіальних управлінь реалізують їх на практиці, адаптуючи до конкретних регіональних умов, забезпечуючи реальний обмін інформацією, спільну участь у заходах із протидії злочинності, координацію ресурсів. У підсумку саме через функції цих службовців забезпечується цілісність системи ДБР як єдиного органу, здатного діяти узгоджено на всій території України, не включаючи при цьому до публічної служби осіб рядового та начальницького складу, які здійснюють безпосереднє досудове розслідування.

У сучасних умовах особливого правового режиму воєнного стану функції публічних службовців ДБР усе більшою мірою пов'язуються з професіоналізацією персоналу Бюро як цілісного процесу, що охоплює відбір, підготовку, службове зростання та завершення кар'єри працівника. У науковій літературі підкреслюється, що за кожним результатом діяльності ДБР – від розслідування резонансних злочинів до виконання повсякденних завдань – стоїть якісна підготовка працівників, їх професіоналізм і доброчесність; відповідно, професіоналізація розглядається як процес, який проходить низку стадій – від академічної підготовки, входження в професію й продуктивної діяльності до досягнення рівня експертності [156].

У цьому контексті функції публічних службовців центрального апарату ДБР включають організацію й нормативно-правове забезпечення професійно-посадового розвитку персоналу: розробку та реалізацію стратегічних програм діяльності ДБР, визначення вимог до професійних компетентностей працівників, формування системи підвищення кваліфікації, взаємодію з Національним агентством України з питань державної служби, закладами вищої освіти й науково-дослідними установами, що здійснюють підготовку та перепідготовку кадрів. Таким чином, їхні функції виходять за межі внутрішнього управління і охоплюють координацію суб'єктів

професіоналізації, які «ретранслюють» необхідні знання та навички для працівників Бюро.

Публічні службовці територіальних управлінь, у свою чергу, реалізують професіоналізаційні функції на прикладному рівні: організовують стажування та наставництво молодих працівників, забезпечують участь персоналу в програмах підвищення кваліфікації, контролюють відповідність фактичних професійних компетентностей установленим вимогам, сприяють формуванню професійних спільнот усередині регіональних підрозділів. Їх діяльність спрямована на те, щоб кожен етап професійного шляху працівника – від входу в службу до досягнення керівних управлінських посад – був підкріплений належними організаційно-управлінськими, кадровими та методичними рішеннями, що в підсумку прямо впливає на якість виконання ДБР своїх правоохоронних завдань.

Узагальнюючи функціональний статус публічних службовців ДБР, доцільно спиратися на типологізацію видів державної служби, запропоновану в адміністративно-правовій доктрині. Спеціалізована державна служба розглядається як інститут державної служби, правовий статус якого визначається одночасно Законом України «Про державну службу» та спеціальними нормативно-правовими актами, а правоохоронна служба – як професійна службова діяльність у правоохоронних органах, що забезпечують безпеку, законність, правопорядок, боротьбу зі злочинністю, захист прав і свобод людини й громадянина [12]. Такий підхід дозволяє чітко розмежувати, з одного боку, публічних службовців ДБР, які за змістом діяльності тяжіють до спеціалізованої державної служби (адміністративно-управлінський, аналітичний, кадровий, фінансовий, інформаційний напрями), а з іншого – осіб рядового та начальницького складу, їхня служба має ознаки правоохоронної та врегульовується окремим положенням, що передбачає спеціальні звання, особливий режим проходження служби та інший зміст функцій.

З огляду на цю типологію, функції публічних службовців центрального апарату й територіальних управлінь ДБР доцільно віднести саме до сфери

спеціалізованої державної служби: вони не здійснюють правозастосовну діяльність у формі досудового розслідування чи застосування примусових заходів, а забезпечують організаційно-правові, аналітичні, кадрові, фінансові, науково-методичні та комунікаційні умови для реалізації правоохоронної функції органу. Натомість, особи рядового та начальницького складу, служба яких прямо визначена як державна служба особливого характеру з елементами правоохоронної служби, втілюють виконавчо-правозастосовний компонент діяльності ДБР. Таке розмежування дозволяє чітко окреслити предмет дослідження – функції саме публічних службовців як ядра спеціалізованої державної служби в структурі ДБР – і уникнути змішування їх із функціями правоохоронців, що мають іншу правову природу, інший набір повноважень і працюють у відмінному нормативному режимі.

З огляду на доктринальне осмислення природи служби у Державному бюро розслідувань додаткового значення набуває підхід, відповідно до якого служба осіб рядового і начальницького складу ДБР розглядається як різновид розумової праці, що здійснюється в правоохоронному органі. У межах цього підходу ДБР кваліфікується як спеціально створений державний орган, на який покладено виконання правоохоронної функції, а сама правоохоронна функція трактується як спрямований на захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань напрям діяльності, що реалізується у специфічних формах та особливими методами. Служба ж у ДБР, на відміну від фізичної праці, повністю належить до сфери інтелектуальної активності, пов'язаної з наданням «послуг» у публічно-владній, правоохоронній площині [28].

Такий підхід важливий для чіткого розмежування функцій різних категорій персоналу ДБР. Особи рядового та начальницького складу, які реалізують правоохоронну функцію держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, уособлюють собою різновид «інтелектуальної правоохоронної праці», спрямованої безпосередньо на застосування примусових та інших спеціальних

заходів до правопорушників. Натомість функції публічних службовців, що не мають статусу правоохоронців, хоча так само належать до розумової праці, пов'язані передусім із організаційно-управлінським, аналітичним, кадровим, фінансовим та інформаційним забезпеченням реалізації правоохоронної функції, а не з її безпосереднім здійсненням.

У такому розрізі всередині ДБР можна говорити про два взаємопов'язані, але різні за змістом блоки «розумової праці»: правоохоронний, який здійснюють особи рядового та начальницького складу, та організаційно-управлінський, який реалізують публічні службовці центрального апарату і територіальних управлінь. Перший блок пов'язаний із прийняттям рішень у конкретних кримінальних провадженнях, застосуванням процесуальних та оперативно-розшукових засобів, другий – із плануванням, організацією, координацією, контролем, кадровим і ресурсним забезпеченням цієї діяльності. Чітке відмежування зазначених функціональних блоків дає змогу більш точно визначити місце публічних службовців у структурі ДБР як носіїв спеціалізованої державної служби, що забезпечує інституційні передумови ефективної правоохоронної діяльності органу.

Уточнення правової природи трудових правовідносин працівників Державного бюро розслідувань дає змогу глибше розкрити зміст їхніх функцій у площині публічної служби. Запропонований у новітніх дослідженнях підхід полягає в тому, що трудові правовідносини працівників ДБР доцільно розуміти не як абстрактні «відносини», а як добровільний вольовий зв'язок працівника з органом, врегульований загальним трудовим законодавством, спеціальними актами та угодою сторін, який виявляється у взаємних суб'єктивних правах і обов'язках у сфері проходження служби [30]. Така інтерпретація підкреслює, що функції працівника нерозривно пов'язані з його правовим статусом у межах цього «зв'язку», а не існують самі по собі поза трудовим (службовим) виміром.

З позицій зазначеного підходу особливого значення набуває триєдина структура персоналу ДБР, закріплена у ст. 14 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», яка охоплює: осіб рядового і начальницького складу,

державних службовців, а також осіб, що працюють за трудовим договором (контрактом). Для кожної з цих груп законодавством передбачено власний режим правового регулювання служби: поєднання загального трудового законодавства зі спеціальними нормами про ДБР, про державну службу, а для осіб рядового і начальницького складу – ще й із положенням про проходження служби. Це означає, що функції публічних службовців – державних службовців і працівників за трудовими договорами, які не мають статусу правоохоронців, формуються на перетині гарантій та спеціальних службових обов'язків, пов'язаних із забезпеченням діяльності органу як суб'єкта публічної влади.

Узяті разом, визначення трудових правовідносин працівників ДБР як специфічного «зв'язку» та законодавче розмежування трьох категорій персоналу дозволяють остаточно окреслити функціональну межу між правоохоронним і організаційно-службовим блоками у структурі Бюро. Особи рядового і начальницького складу реалізують правоохоронну функцію у формі досудового розслідування, тоді як публічні службовці центрального апарату та територіальних управлінь здійснюють функції, що впливають із їхнього особливого трудового статусу: організаційно-управлінські, аналітичні, кадрові, фінансові, науково-методичні, комунікаційні. Саме через зміст їхніх суб'єктивних прав та обов'язків у межах трудових правовідносин формується функціональний профіль публічної служби в ДБР, відмінний від служби осіб, яким присвоєно спеціальні звання і які належать до рядового та начальницького складу.

У загальнотеоретичному плані функції публічних службовців ДБР доцільно розглядати крізь призму принципу єдності та диференціації правового регулювання реалізації права на працю окремих категорій працівників. Зазначений принцип, будучи одним із базових принципів сучасного трудового права, передбачає, що з одного боку, для всіх працівників установлюється єдиний «масштаб» трудових гарантій і стандартів умов праці, а з іншого – для окремих категорій, які мають специфічні фізіологічні чи

соціальні характеристики, запроваджуються додаткові гарантії, пільги, обмеження або підвищені вимоги [91]. У цьому контексті публічні службовці ДБР (державні службовці й працівники за трудовими договорами), з одного боку, інтегровані в загальний правовий простір реалізації права на працю, а з іншого — належать до «окремої категорії працівників», для яких законодавством встановлено спеціальні правила добору, проходження служби, відповідальності та обмежень, зумовлених публічно-владним характером їхньої діяльності та специфікою правоохоронних завдань органу.

Застосування принципу єдності та диференціації до працівників ДБР означає, що функції публічних службовців формуються на перетині загальних трудових гарантій і спеціальних вимог служби в цьому органі. Єдність забезпечує для них базовий стандарт трудових прав, рівний доступ до праці, захищеність від дискримінації, загальні вимоги до умов праці, часу відпочинку тощо, тоді як диференціація проявляється у встановленні додаткових вимог до доброчесності, конфлікту інтересів, режиму доступу до службової інформації, інтенсивності контролю, особливих процедур добору та оцінювання, що прямо впливають на зміст їхніх організаційно-управлінських, аналітичних, кадрових, фінансових і комунікаційних функцій.

У результаті публічні службовці центрального апарату і територіальних управлінь ДБР постають як специфічна категорія найманих працівників, щодо яких принцип єдності та диференціації правового регулювання реалізації права на працю використовується для конструювання особливого функціонального профілю: вони одночасно включені до загальної системи трудових відносин і водночас виконують функції, пов'язані із забезпеченням публічної влади та правоохоронної діяльності органу. Саме ця комбінація загального та спеціального у правовому статусі зумовлює підвищену складність їхніх функцій і потребу в чіткому нормативному розмежуванні між публічною службою і службою осіб рядового та начальницького складу, які реалізують безпосередньо правоохоронну функцію.

У подальшому розкритті функцій публічних службовців ДБР важливим є з'ясування галузевої належності відносин, що виникають у зв'язку з проходженням служби різними категоріями персоналу цього органу. У новітніх дослідженнях обґрунтовується, що службу осіб рядового і начальницького складу, а також державних службовців ДБР доцільно розглядати як різновид несамостійної найманої праці спеціального характеру, а відповідні відносини з проходження служби – як трудові правовідносини, що належать до сфери дії трудового права [26]. Такий підхід спирається на наявність у діяльності цих працівників ключових ознак найманої праці: укладення договору (контракту) із органом, підпорядкованість внутрішньому службовому розпорядку, виконання визначеної трудової (службової) функції у штатній структурі ДБР, отримання винагороди за рахунок коштів органу, здійснення діяльності в колективі працівників.

Визнання відносин щодо проходження служби працівниками ДБР різновидом трудових правовідносин дозволяє точніше окреслити функціональний статус саме публічних службовців центрального апарату та територіальних управлінь. Їхні функції – організаційно-управлінські, аналітичні, кадрові, фінансові, науково-методичні, комунікаційні – мають здійснюватися в межах трудового (а не суто адміністративного) правового режиму, що, з одного боку, забезпечує їм реалізацію загальних трудових прав і гарантій, а з іншого – легітимує запровадження підвищених вимог, обмежень і спеціальних процедур добору, оцінювання та відповідальності, зумовлених правоохоронною специфікою ДБР. У доктрині запропоновано й конкретні законодавчі кроки для систематизації такого підходу, зокрема доповнення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» спеціальними статтями про особливості правового регулювання трудових відносин державних службовців ДБР та працівників, що працюють за трудовим договором; реалізація цих пропозицій сприяла б чіткому нормативному закріпленню функціонального профілю публічних службовців, відмежованого як від

загальної державної служби, так і від служби осіб рядового та начальницького складу.

У контексті функцій публічних службовців Державного бюро розслідувань особливого значення набуває кадровий вимір їх діяльності. У дослідженні адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення ДБР підкреслено, що кадрова політика в цьому органі є самостійним напрямом загальної державної кадрової політики в правоохоронній сфері, від якого безпосередньо залежить реалізація правоохоронної функції держави; якісний підбір, розміщення та розвиток персоналу визнаються ключовою умовою ефективного виконання завдань Бюро [135]. Такий підхід логічно вбудовується в характеристику функцій публічних службовців ДБР: саме вони в центральному апараті та територіальних управліннях організовують процедури добору, відбору, оцінювання, перепідготовки й підвищення кваліфікації персоналу, забезпечують дотримання законодавчих вимог до кандидатів, реалізують внутрішні стандарти кадрової політики.

Важливою для розмежування функцій різних категорій працівників є запропонована в науковій літературі позиція щодо вживання понять «кадри», «персонал», «особовий склад», які пропонується розглядати як взаємопов'язані, але не тотожні категорії. Наголошується, що для ДБР доцільно використовувати дефініції «кадри» та «персонал» із позицій їх практичної тотожності, при цьому персонал Бюро охоплює три групи: осіб рядового і начальницького складу, державних службовців та інших працівників, які уклали трудовий договір (контракт) з ДБР. У такій конструкції публічні службовці – державні службовці та «цивільний» персонал – виконують переважно організаційно-управлінські, забезпечувальні та сервісні функції, тоді як особовий склад із спеціальними званнями зосереджений на безпосередньому виконанні правоохоронних завдань.

З огляду на це функції публічних службовців центрального апарату і територіальних управлінь у сфері кадрового забезпечення можна охарактеризувати як «метафункцію», що пронизує всю систему публічної

служби в ДБР: вони не тільки організовують роботу підрозділів, а й виступають носіями кадрової політики органу, відповідають за формування і підтримання професійного ядра персоналу, планування кар'єрного зростання, контроль дисципліни та запобігання корупції в кадрових процесах. Саме через належне виконання цих кадрових функцій забезпечується сталість, професіоналізм та інституційна спроможність ДБР виконувати покладені на нього завдання, при чіткому розмежуванні між публічною службою та службою осіб рядового і начальницького складу.

Стан організаційно-правового регулювання трудових відносин працівників Державного бюро розслідувань безпосередньо впливає на зміст і реалізацію функцій публічних службовців як центрального апарату, так і територіальних управлінь. У науковій літературі обґрунтовується, що норми Закону України «Про Державне бюро розслідувань» є несистемними, а окремі аспекти правового статусу працівників взагалі не врегульовані ані профільним законом, ані Положенням про проходження служби особами рядового та начальницького складу; відповідні приписи розпорошені між численними законами та підзаконними актами, що ускладнює їх практичне застосування [29]. За таких умов функції публічних службовців нерідко реалізуються в умовах нормативної фрагментарності: не завжди чітко виписані особливості їх робочого часу, режиму служби, процедур відбору, оцінювання, дисциплінарної відповідальності, що впливає як на організацію внутрішньої діяльності ДБР, так і на ефективність виконання покладених на нього завдань.

Запропонована в доктрині ідея кодифікаційного впорядкування спеціального законодавства щодо ДБР, зокрема через структуризацію Закону України «Про Державне бюро розслідувань» у вигляді окремих розділів, присвячених правам і обов'язкам працівників, відбору, призначенню, робочому часу, оплаті праці, дисципліні, професійній підготовці, соціальному захисту, нагляду й контролю, безпосередньо спрямована на усунення цієї розпорошеності. У разі реалізації таких пропозицій функції публічних службовців центрального апарату та територіальних управлінь були б чітко

«прив'язані» до конкретних законодавчих приписів: у сфері організації робочого часу й часу відпочинку, кадрових процедур, дисциплінарної відповідальності, професійної підготовки, фінансування й матеріально-технічного забезпечення, що дозволило б деталізувати їхню роль у забезпеченні належних умов реалізації правоохоронної функції ДБР.

З позицій дослідження стану правового регулювання трудових відносин працівників ДБР особливої ваги набуває подальше розмежування функцій публічних службовців і осіб рядового та начальницького складу саме на законодавчому рівні. Запровадження в законі окремих розділів, присвячених, з одного боку, загальним правам, обов'язкам, гарантіям і соціальному забезпеченню всіх працівників ДБР, а з іншого – специфіці проходження служби особами, яким присвоєно спеціальні звання, створило б організаційно-правові передумови для чіткого закріплення організаційно-управлінських, аналітичних, кадрових, фінансових і комунікаційних функцій публічних службовців у структурі центрального апарату та територіальних управлінь. Це, своєю чергою, дозволило б не лише підвищити прозорість і передбачуваність їх правового статусу, а й посилити інституційну спроможність ДБР через усунення прогалин, дублювань і колізій у регулюванні трудових правовідносин.

Існує точка зору, що поділ функцій публічної служби в правоохоронній сфері України можна здійснити на універсальні та спеціальні. Універсальні функції охоплюють контрольну, наглядову, аналітичну, інформаційну, інформаційно-комунікаційну, координаційну, методичну, а також антикорупційну функцію як комплексну діяльність, спрямовану на усунення причин і умов корупції та нормалізацію роботи державного апарату, тоді як спеціальні функції пов'язані безпосередньо з профілактикою правопорушень, охороною правопорядку, оперативно-розшуковою діяльністю, розслідуванням і розкриттям злочинів, виконанням адміністративних стягнень і окремих доручень прокуратури та суду [52]. Водночас, застосування цього підходу до ДБР означає, що публічні службовці центрального апарату та територіальних

управлінь акумулюють насамперед універсальні функції: здійснюють внутрішній контроль і нагляд за дотриманням процедур, забезпечують аналітичну обробку інформації, організовують та підтримують інформаційні й комунікаційні потоки всередині органу та назовні, координують діяльність структурних підрозділів і територіальних управлінь, виконують методичну функцію через розробку, апробацію та впровадження стандартів і технологій управлінської та кадрової роботи, реалізують антикорупційну функцію в частині створення та підтримання належних організаційних і процедурних запобіжників.

Натомість спеціальні, «правоохоронні» функції – профілактична, охоронна, оперативно-розшукова, функції розслідування та виконання окремих рішень суду – концентруються у сфері діяльності осіб рядового та начальницького складу і становлять зміст їхньої правоохоронної служби. Публічні службовці ДБР, будучи носіями спеціалізованої державної служби, опосередковано забезпечують реалізацію цих спеціальних функцій через організаційно-управлінське, інформаційне, аналітичне, фінансове, кадрове, науково-методичне та комунікаційне супроводження правоохоронної діяльності, не здійснюючи при цьому безпосереднього досудового розслідування чи оперативно-розшукових заходів. Таким чином, у структурі ДБР чітко простежується розмежування: універсальні функції публічної служби наповнюють діяльність публічних службовців центрального апарату й територіальних управлінь, тоді як спеціальні функції правоохоронної служби є змістом діяльності осіб рядового та начальницького складу, що дозволяє концептуально і нормативно відокремити «публічно-управлінський» та «правоохоронний» блоки в межах єдиного органу.

Суттєвою передумовою формування змісту функцій публічних службовців ДБР є система загальнослужбових принципів публічної служби в правоохоронній сфері. У доктрині обґрунтовано, що йдеться про цілісну систему основоположних ідей, які поширюються на всю публічну службу, але в правоохоронній сфері набувають специфічного змісту залежно від завдань і

функцій відповідних органів: забезпечення рівного доступу до служби, прозорості, професійності, ефективності, доброчесності, патріотизму, політичної неупередженості та стабільності корпусу службовців [51]. Для ДБР це означає, що функції публічних службовців центрального апарату й територіальних управлінь мають реалізовуватися не лише в межах організаційно-правових приписів спеціального законодавства, а й у контексті зазначених принципів, які задають ціннісні й процедурні орієнтири їх повсякденної діяльності.

Практичне втілення цих загальнослужбових принципів безпосередньо відбивається на функціональному профілі публічних службовців центрального апарату ДБР. Принцип рівного доступу й прозорості «всередино» органу трансформується у функції з розроблення та реалізації конкурсних процедур добору персоналу, ведення відкритих інформаційних ресурсів про вакансії та результати конкурсів, у створення внутрішніх алгоритмів запобігання непотизму й конфлікту інтересів у кадрових рішеннях. Принцип професійності наповнює їх діяльність змістом щодо визначення вимог до компетентностей, організації систематичного підвищення кваліфікації, розроблення стандартів службової діяльності, тоді як принцип ефективності зумовлює покладення на публічних службовців функцій із раціонального планування та використання бюджетних, кадрових і матеріально-технічних ресурсів у межах програм і планів роботи ДБР.

На рівні територіальних управлінь ті самі загальнослужбові принципи набувають більш прикладного характеру й конкретизуються в щоденних управлінських, комунікаційних та антикорупційних функціях публічних службовців. Принцип доброчесності й політичної неупередженості проявляється у функціях організації розгляду звернень громадян, взаємодії з місцевими органами влади й громадськими об'єднаннями, у дотриманні стандартів поведінки, що виключають політичний тиск та особисту зацікавленість у прийнятті рішень. Принцип стабільності, у свою чергу, реалізується через функції планування кар'єрного розвитку, збереження

кадрового ядра, підтримання належного рівня мотивації й соціальних гарантій працівників. Усе це свідчить, що функції публічних службовців ДБР не зводяться до технічного виконання внутрішніх регламентів, а є інструментом практичної реалізації загальнослужбових принципів публічної служби в специфічних умовах правоохоронної діяльності Бюро.

2.3 Специфіка посадових обов'язків, проходження режиму проходження служби та відповідальності державних службовців ДБР

У структурі Державного бюро розслідувань державні службовці виконують особливу категорію функцій, яка безпосередньо забезпечує управлінську «інфраструктуру» органу: планування і організацію роботи, документування управлінських рішень, кадрові процедури, бюджетування і фінансовий контроль, закупівлі, внутрішні комунікації, інформаційно-аналітичний супровід, адміністрування сервісів, а також організацію взаємодії центрального апарату з територіальними управліннями. Саме ця група посад є ключовою для реалізації публічного управління в ДБР, оскільки вона формує сталі управлінські процеси, через які забезпечується виконання завдань органу та дотримання принципів законності, підзвітності й належного врядування [104].

Специфіка посадових обов'язків державних службовців ДБР насамперед зумовлена подвійною природою органу: з одного боку, ДБР є правоохоронним органом зі спеціальними завданнями і режимними процесами, а з іншого – державним органом, у якому для частини персоналу діє загальний режим державної служби. Це означає, що державні службовці ДБР перебувають у класичних публічно-службових правовідносинах, підпорядковуються вимогам щодо політичної нейтральності, службової дисципліни, професійної етики та дотримання процедур, а їхня діяльність спрямована на забезпечення організаційної спроможності ДБР як суб'єкта публічної адміністрації [107].

Окремою важливою рисою є функціональне розмежування категорій персоналу ДБР. У межах органу діють різні правові режими для осіб рядового і начальницького складу, для працівників за трудовими договорами та для державних службовців, і саме державні службовці становлять адміністративне ядро, яке забезпечує сталість управління та інституційну пам'ять органу. Наукові підходи підкреслюють, що служба в органах ДБР як різновид публічної служби охоплює ті позиції, які реалізують функції публічної адміністрації, і водночас у межах такого органу проявляються підвищені вимоги до дисципліни, доброчесності та внутрішнього контролю [20].

Зміст посадових обов'язків державних службовців ДБР визначається поєднанням загальних вимог державної служби та внутрішньої спеціалізації підрозділів органу. У практичному вимірі це проявляється в тому, що значна частина завдань має сервісно-управлінський характер, але при цьому виконання таких завдань відбувається в умовах правоохоронного середовища: із посиленими вимогами до конфіденційності, належного документування, контролю доступу до інформації та процесів, запобігання витокам, недопущення конфлікту інтересів, а також із потребою швидкого управлінського реагування на виклики оперативного характеру. Тому навіть «звичайні» для державної служби процеси (робота з документами, організація нарад, формування довідок і аналітики, кадрові рішення) в ДБР набувають додаткових режимних параметрів, що впливають на обсяг відповідальності та стандарти належної поведінки.

Режим проходження служби державними службовцями ДБР, як правило, спирається на загальні механізми державної служби: конкурсні процедури, інститути оцінювання результатів службової діяльності, підвищення професійної компетентності, дисциплінарні провадження, інструменти внутрішньої організації робочого часу. Водночас ключовим організаційним інструментом «щоденного» режиму служби виступають правила внутрішнього службового розпорядку, які визначають початок і кінець робочого часу, перерви, порядок перебування на робочому місці, правила службової

комунікації, передачі справ і майна, а також інші процедурні стандарти, необхідні для керованості органу [117].

З огляду на правову природу державної служби, правила внутрішнього службового розпорядку в кожному органі мають бути конкретизовані й адаптовані до функцій та організаційної структури, а для ДБР така адаптація має враховувати особливості пропускового режиму, роботи з матеріалами, що містять відомості з обмеженим доступом, алгоритми взаємодії з підрозділами, які здійснюють правоохоронні функції, а також вимоги до поведінки в службових приміщеннях і під час виконання завдань поза робочим місцем. Сам факт формалізації таких правил для державних службовців ДБР відображає прагнення інституційно «прошити» орган управлінськими стандартами і мінімізувати ризики організаційних збоїв у критичних процесах [96].

Окремий «вимір» режиму проходження служби в ДБР формує антикорупційний та етичний контур. Для державних службовців він означає не лише загальні стандарти доброчесності, а й юридично обов'язкові обмеження та процедури: запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, обмеження щодо одержання подарунків, вимоги фінансового контролю, обмеження сумісництва й суміщення, правила взаємодії з приватними інтересами, а також стандарти поведінки, що підтримують довіру до органу [110]. Одночасно діють і загальні етичні стандарти державної служби, які задають рамку належної поведінки: повага до прав і свобод людини, політична неупередженість, коректна службова комунікація, недопущення зловживань владою, відповідальне ставлення до державних ресурсів [117].

Відповідальність державних службовців ДБР має багаторівневий характер і поєднує дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову (включно з матеріальною) та кримінальну складові, що зумовлено публічно-службовою природою їх статусу і водночас високими ризиками, властивими правоохоронному середовищу. Дисциплінарна відповідальність залишається базовою для щоденної службової практики: саме через дисциплінарні механізми забезпечується виконання посадових обов'язків, дотримання

службової дисципліни, правил внутрішнього розпорядку та етичних стандартів, а також відновлення належного функціонування організаційних процесів у разі порушень [107]

Адміністративна відповідальність для державних службовців ДБР найбільш «прикладно» проявляється у сфері правопорушень, пов'язаних із корупцією та порушенням установлених законом обмежень і вимог (зокрема щодо подарунків, конфлікту інтересів, фінансового контролю). У таких випадках юридична оцінка поведінки відбувається у процедурах, передбачених законодавством про адміністративні правопорушення, і може супроводжуватися додатковими наслідками у сфері публічної служби (репутаційні втрати, кадрові рішення, дисциплінарні заходи), що особливо відчутно для органу, легітимність якого значною мірою тримається на довірі [46;46].

Кримінальна відповідальність у контексті діяльності державних службовців ДБР має принципове значення як запобіжник зловживань владою, службових підроблень, недбалості чи інших діянь у сфері службової діяльності, а також як інструмент охорони законності в умовах доступу до чутливої інформації та управлінських ресурсів. Для ДБР це не лише загально-правова вимога, а й елемент інституційної стійкості: наявність чіткої перспективи кримінально-правових наслідків стимулює дотримання процедур, підвищує «вартість» порушення правил і сприяє формуванню культури комплаєнсу в управлінських процесах [61].

У підсумку, специфіка посадових обов'язків, режиму проходження служби та відповідальності державних службовців ДБР визначається тим, що вони одночасно виконують типові для державної служби адміністративно-управлінські функції та реалізують їх у середовищі підвищених ризиків, притаманних правоохоронному органу. Це об'єктивно зумовлює посилені очікування щодо професійної дисципліни, доброчесності, процедурної точності та персональної відповідальності, а також потребує постійного управлінського вдосконалення внутрішніх регламентів, навчання і

профілактики порушень як елементів ефективного публічного управління в структурі ДБР.

Специфіка посадових обов'язків і режиму проходження служби державними службовцями ДБР детермінується не лише функціональними завданнями органу, а й «принциповою архітектурою» служби, яка задає стандарти управлінської поведінки та межі дискреції керівництва. Важливо, що проходження служби в ДБР, як обґрунтовано в сучасній доктрині, доцільно розглядати крізь поділ принципів на загальні (верховенство права, законність, справедливість, рівність, гласність) і спеціальні (добровільність залучення; заборона примушення до виконання обов'язків поза контрактом і посадовою інструкцією; позапартійність; патріотизм; неупередженість; забезпечення справедливих, безпечних і здорових умов; незалежність; професійність та ефективність; доброчесність; особиста безпека і соціальний захист; персональна відповідальність та невідворотність покарання; єдиноначальність) [27]. У практичному вимірі це означає, що посадові обов'язки державного службовця ДБР мають бути «прив'язані» до публічно-управлінських процедур (планування, організація виконання, координація, документування, контроль, внутрішні комунікації), водночас виконання завдань відбувається в умовах підвищених вимог до політичної нейтральності/позапартійності, доброчесності, захисту службової інформації та підзвітності, що впливає зі спеціального статусу органу та засад його діяльності [104].

У цій парадигмі режим проходження служби й відповідальність державних службовців ДБР мають трактуватися як управлінський механізм забезпечення належного виконання функцій органу, де ключовими є поєднання єдиноначальності (для оперативності управлінських рішень) із персональною відповідальністю (для недопущення «розмивання» провини в ієрархії), а також імператив «не примушувати» до робіт, не передбачених контрактом і посадовою інструкцією, що безпосередньо впливає на правомірність службових доручень і якість внутрішнього контролю. Відтак дисциплінарна, адміністративна та інші види юридичної відповідальності в цій сфері

виконують не каральну, а передусім превентивно-стандартизуючу функцію: вони підтримують доброчесність, неупередженість і професійність як базові критерії ефективного публічного управління в ДБР, а також слугують запобіжником проти управлінських практик, що суперечать принципам державної служби (зокрема законності, прозорості, політичної неупередженості) [107].

Адміністративно-правове забезпечення діяльності ДБР у частині проходження служби та реалізації посадових обов'язків державних службовців доцільно розглядати як систему нормативних приписів і організаційно-управлінських процедур, що формують «кероване середовище» для виконання завдань органу, включно з дисципліною, підзвітністю та стандартами доброчесності. У цьому контексті акцент на поєднанні права і соціальних норм дає можливість обґрунтувати, що належний режим служби в ДБР має бути не лише формально регламентованим, а й людиноцентристським за змістом, тобто орієнтованим на суспільний результат і якість публічного адміністрування, що прямо впливає на оцінювання службової діяльності та підходи до відповідальності за порушення дисципліни й етики [2].

Важливим елементом специфіки посадових обов'язків державних службовців ДБР є їхня включеність у механізми зовнішньої та внутрішньої взаємодії, що мають управлінську природу: координація з іншими органами, інформаційний обмін, організація превентивних і правопросвітницьких заходів, інституціоналізація комунікації з громадськістю. Запропонований у доктрині підхід до підсилення таких напрямів через конкретизацію повноважень ДБР у законі (зокрема щодо співпраці з Національною поліцією та взаємодії з громадськістю) кореспондує з публічно-управлінським виміром служби: для державних службовців це означає потребу чітких регламентів виконання доручень, процедур документування управлінських рішень і підвищені стандарти відповідальності за неналежне забезпечення організаційних процесів [2;104].

Одночасно наголошується, що при юридичній оцінці перешкоджання діяльності правоохоронного органу ключовим є критерій законності вимог, усвідомлення особою статусу працівника органу та зв'язку дій із виконанням службових обов'язків; окремо підкреслюється потреба враховувати можливі зловживання з боку правоохоронців і трактувати протидію незаконним вимогам крізь призму обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння. Це має прямі наслідки для режиму проходження служби державними службовцями ДБР: у внутрішніх регламентах і практиці управління персоналом доцільно посилювати стандарти правомірності службових доручень, процедури належного документування управлінських рішень, навчання щодо меж владних повноважень і комунікації з громадянами, а також персональну відповідальність посадових осіб за організаційні рішення, які створюють ризики незаконного тиску або процесуальних порушень.

Важливим «процедурним» аспектом режиму проходження служби та відповідальності державних службовців ДБР є те, що значна частина управлінських рішень (призначення, оцінювання, дисциплінарні стягнення, переведення, звільнення, зміна істотних умов служби) потенційно стає предметом публічно-правового спору в адміністративному судочинстві, де ключове значення має належне доказування. Науково аргументовано, що доказовий контур адміністративного процесу спирається на вимоги належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, а також на чітку процесуальну регламентацію збирання, подання, витребування й оцінки доказів судом у взаємозв'язку із предметом доказування та розподілом обов'язку доказування між сторонами [19].

З огляду на це, для системи публічного управління в ДБР принциповими стають стандарти «доказової готовності» управлінських рішень: фіксація підстав і мотивів наказів та доручень, дотримання строків і процедур службових проваджень, забезпечення прозорості внутрішніх комунікацій, належне оформлення кадрових матеріалів, а також повага до процесуальних прав державного службовця. Особливо значущим є недопущення

управлінських практик, які можуть трактуватися як необґрунтований негативний вплив на службовця (зокрема у зв'язку з повідомленням про можливі корупційні правопорушення), оскільки саме якість організаційно-правового забезпечення доказування в публічно-правових спорах фактично визначає, чи буде управлінське рішення органу визнано правомірним, а також формує інституційну відповідальність керівництва та підрозділів, що супроводжують кадрові й дисциплінарні процедури [19].

Важливою складовою режиму проходження служби та відповідальності державних службовців ДБР є дисциплінарний контур, у межах якого центральне значення має інституційна роль Дисциплінарної комісії ДБР як постійно діючого колегіального органу, що забезпечує якість і неупередженість дисциплінарних процедур. У науковій літературі обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус Дисциплінарної комісії має розглядатися через структурні елементи мети її утворення, завдань, функцій, компетенції та юридичної відповідальності, що дозволяє трактувати її як повноцінного учасника адміністративно-правових (у тому числі службових) відносин і водночас як механізм внутрішнього контролю якості службової дисципліни в органі [79].

Практичне значення цього підходу полягає в тому, що дисциплінарна відповідальність державних службовців ДБР повинна реалізовуватися як процедурно гарантований управлінський процес, де «керованість» забезпечується не лише наказовою вертикаллю, а й належною організацією службового розслідування, якісним документуванням фактів, розглядом матеріалів колегіальним органом і формуванням мотивованих рекомендацій щодо виду стягнення. Саме через таку процедуру забезпечується баланс єдиноначальності та об'єктивності, зменшується ризик довільності кадрових рішень, підвищується доказова стійкість управлінських актів у разі їх оскарження, а також формуються стандарти невідворотності відповідальності як елемент ефективного публічного управління в ДБР [79;115].

Сучасні наукові підходи переконливо показують, що ефективність ДБР як інституції значною мірою залежить від реальної незалежності та процесуальної самостійності слідчого, а також від усунення організаційних колізій у взаємовідносинах слідчого і прокурора, які породжують конкуренцію повноважень і ризики конфлікту інтересів. У цьому контексті акцент на недопустимості поєднання нагляду із фактичним «керівництвом» слідством і пропозиції щодо модернізації моделі процесуального супроводу розслідувань мають безпосередній управлінський сенс: вони окреслюють вимогу до ДБР як суб'єкта публічного управління будувати внутрішні процедури так, щоб управлінська вертикаль не створювала каналів тиску, а рішення в кримінальному провадженні були процедурно прозорими й перевірюваними [84].

Конвергенція міжнародних і національних антикорупційних стандартів безпосередньо впливає на зміст посадових обов'язків державних службовців ДБР у частині забезпечення організаційної спроможності органу діяти «за стандартом»: через підготовку й актуалізацію внутрішніх процедур комплаєнсу, організацію навчання персоналу, методичний супровід запобігання корупційним ризикам, належне документування управлінських рішень та забезпечення міжнародного співробітництва (зокрема щодо отримання доказів, взаємодії з іноземними органами, повернення активів). У науковому підході підкреслено, що внаслідок «юридичної конвергенції» та правової рецепції формуються уніфіковані вимоги до криміналізації й протидії корупції, а міжнародні конвенційні стандарти (ООН, Рада Європи) стають змістовним орієнтиром для національних механізмів запобігання і розслідування корупційних кримінальних правопорушень, що підсилює значення адміністративного супроводу цих процесів у діяльності правоохоронних органів [23].

З огляду на це, відповідальність державних службовців ДБР у межах підрозділу 2.3 доцільно конкретизувати як відповідальність не лише за формальне дотримання внутрішнього розпорядку, а й за управлінське

забезпечення відповідності діяльності органу міжнародним антикорупційним вимогам, що імплементовані в національне право. Практично це означає: будь-які порушення режиму роботи з інформацією, процедур перевірок/врегулювання конфлікту інтересів, стандартів прозорості та контрольованості управлінських рішень можуть набувати характеру дисциплінарних проступків, адміністративних правопорушень, а в окремих випадках – створювати умови для кримінально-правових ризиків, оскільки конвергенційна логіка «підтягує» національну практику до вищих стандартів належного врядування й невідворотності відповідальності у сфері протидії корупції [110].

У межах публічного управління в ДБР режим проходження служби державних службовців доцільно розкривати також через призму кадрового забезпечення як управлінського процесу, що формує і підтримує умови ефективної діяльності органу. Науково обґрунтовано, що кадрове забезпечення в антикорупційній інституції має охоплювати не лише «закриття вакансій», а й формування та реалізацію кадрової стратегії, забезпечення кадрами належної якості й необхідної кількості, ефективне управління персоналом (з адаптацією, розвитком потенціалу, запобіганням професійному вигоранню), а також інституційне формування службової дисципліни й організаційної культури як умов належного виконання посадових обов'язків [98].

Для ДБР ці підходи мають прикладне значення саме в частині відповідальності державних службовців: дисциплінарна та інші види юридичної відповідальності повинні вбудовуватися у кадрові процедури як механізм підтримання стандартів доброчесності, службової дисципліни та невідворотності реагування на порушення. Практично це означає потребу системного управлінського моніторингу показників кадрового забезпечення (плинність кадрів і ризики дефіциту, ефективність заохочень, достатність адаптації, рівень порушень дисципліни, своєчасність і повнота застосування юридичної відповідальності), а також доцільність регулярного оприлюднення узагальнених звітів кадровою службою ДБР про плани та результати кадрового

забезпечення як елементу підзвітності й прозорості в системі публічного управління органу [98].

Окремий блок специфіки посадових обов'язків і режиму проходження служби державних службовців ДБР становить реалізація ними права на інформацію як інструмента прийняття управлінських рішень та забезпечення повсякденних процедур органу. У науковій літературі аргументовано, що публічні службовці (включно з тими, чий статус визначається Законом України «Про Державне бюро розслідувань») системно користуються правом витребувати від органів влади, установ і організацій необхідну інформацію для виконання повноважень, однак чинне нормативне регулювання містить низку змістовних і процедурних дефектів, зокрема неузгодженості між законами та підзаконними актами і недостатню деталізацію процедур здійснення цього права. Для ДБР це має прикладне значення, оскільки закон прямо передбачає право уповноважених посадових осіб Бюро безоплатно одержувати за письмовими запитами інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, з державних інформаційних систем і реєстрів, а окремі організаційні аспекти мають бути конкретизовані в інструкціях з діловодства та внутрішніх регламентах [81].

У площині відповідальності така проблематика трансформується в управлінську вимогу «процедурної бездоганності»: будь-які порушення правил формування, реєстрації та направлення запитів, недотримання вимог до роботи з інформацією з обмеженим доступом, а також використання інформації поза межами службових повноважень створюють підстави для дисциплінарного реагування і, залежно від наслідків, можуть мати адміністративно-деліктні або кримінально-правові ризики. Відтак, у ДБР право на інформацію слід розглядати не лише як «гарантію» службовця, а й як елемент режиму проходження служби, що потребує чітких внутрішніх процедур (у т.ч. через акти діловодства), належного документування та контролю, адже саме це забезпечує законність управлінських рішень і мінімізує спори щодо правомірності дій та бездіяльності органу [81].

У контексті специфіки посадових обов'язків і режиму проходження служби державних службовців ДБР доцільно враховувати управлінські уроки, які випливають із аналізу організаційної моделі ФБР США. Зокрема, акцент на високому професіоналізмі персоналу, системній підготовці та залученні фахівців з інших галузей, а також багатоступеневому відборі (від подання онлайн-заяви й тестування до поглибленої перевірки та перевірки фізичної підготовленості) демонструє, що кадровий компонент є не допоміжним, а базовим елементом інституційної спроможності органу. Для ДБР це трансформується у вимогу до державних службовців (передусім кадрових, організаційних, навчально-методичних і контрольних підрозділів) забезпечувати прозорі конкурсні процедури, компетентнісні профілі посад, стандартизовані етапи відбору й адаптації, а також регулярні програми підвищення кваліфікації як частину режиму проходження служби, що напряду впливає на дисципліну, доброчесність і персональну відповідальність за якість управлінських рішень [8].

Не менш важливим є управлінський аспект вимірювання результативності та підзвітності: приклад переходу ФБР до детальніших стандартів обліку інцидентів і статистичної звітності (як інструменту точнішого аналізу злочинності та оцінювання діяльності) підкреслює роль даних і прозорості в забезпеченні довіри суспільства. Для ДБР це означає, що державні службовці, які відповідають за аналітику, діловодство, внутрішній контроль, цифрові сервіси та комунікації, повинні підтримувати «дані-орієнтований» режим управління: уніфіковані підходи до обліку, якісне документування управлінських процедур, належний інформаційний обмін і контроль доступу, а також стандарти відкритості, які не суперечать вимогам режимності. Відповідальність у такій моделі набуває превентивного змісту: порушення процедур фіксації, звітності чи роботи з даними стає не технічною помилкою, а ризиком для законності та ефективності публічного управління органу [8].

Специфіку режиму проходження служби державними службовцями ДБР доцільно конкретизувати через систему обмежень, які «прошивають» весь цикл публічної служби та формують стандарти доброчесності й законності управлінських рішень. Обґрунтовано, що такі обмеження логічно групуються на три блоки: 1) вимоги й обмеження до кандидатів (освіта, стаж, професійна придатність, відсутність судимості тощо), 2) антикорупційні обмеження (конфлікт інтересів, сумісництво/суміщення, використання повноважень та службового становища), 3) етичні обмеження (політична нейтральність, конфіденційність, стандарти службової поведінки). Для ДБР це має підвищене управлінське значення, оскільки якість кадрового добору і реальність виконання антикорупційних та етичних вимог прямо впливають не лише на дисципліну в органі, а й на інституційну стійкість і довіру до ДБР як суб'єкта публічного управління, де будь-який «зсув» інтересів з публічного на приватний створює ризики управлінських зловживань і дестабілізації службових процесів [161].

Практична реалізація цих обмежень у ДБР повинна розглядатися як елемент внутрішнього управлінського контролю й комплаєнсу, а не як суто «каральний» інструмент: через чіткі процедури конкурсного добору і перевірок, системну профілактику конфлікту інтересів, регулярне навчання і службові комунікації, зрозуміле документування доручень та рішень, а також невідворотність дисциплінарного реагування за порушення правил служби й етики. У цій логіці відповідальність державного службовця ДБР набуває змісту персональної відповідальності за підтримання правомірності управлінських процедур (кадрових, організаційних, інформаційних), що узгоджується із загальними вимогами законодавства про державну службу та антикорупційними стандартами [107;110;102].

Зміст посадових обов'язків і режим проходження служби державних службовців ДБР доцільно доповнювати виміром демократичного цивільного та громадського контролю, оскільки прозорість і підзвітність правоохоронних органів прямо пов'язані з якістю їх управлінських процедур. Науково

обґрунтовано, що громадський контроль у цій сфері виступає дієвим інструментом впливу, який зобов'язує посадових і службових осіб діяти відкрито, забезпечувати звітування перед суспільством та недопущення порушення прав і свобод людини, а його правові моделі формуються залежно від адміністративно-правового статусу конкретного органу [13].

Для ДБР це набуває чітко визначеної організаційно-правової форми: закон передбачає спеціальні механізми демократичного цивільного контролю та прозорості діяльності, зокрема інституціоналізацію Ради громадського контролю і її участь у формуванні Дисциплінарної комісії, що безпосередньо впливає на дисциплінарну відповідальність і стандарти службової поведінки працівників. Відповідно державні службовці ДБР, які забезпечують організаційні, кадрові, документальні та комунікаційні процеси, несуть підвищену відповідальність за належне процедурне оформлення дисциплінарних матеріалів, коректну взаємодію з інститутами громадського контролю, дотримання правил доступу до публічної інформації та реагування на звернення, оскільки саме «якість адміністративної процедури» визначає реальну прозорість, підзвітність і довіру до органу в публічному управлінні [104;87].

У розкритті специфіки посадових обов'язків державних службовців ДБР важливо виходити з функціонального підходу до діяльності Бюро у сфері протидії злочинності, адже саме функції задають логіку організації, структури та компетенції органу й, відповідно, формують управлінські контури внутрішніх процедур. Обґрунтовано, що функції ДБР у цій сфері доцільно поділяти на загальні (регулятивна, охоронна, стимулюючо-виховна) та спеціальні (превентивна і процесуальна), а їх реалізація має постійний характер і пов'язана з формуванням кримінологічної безпеки як «сегмента» правової охорони у межах компетенції Бюро. У практичному вимірі для державних службовців ДБР це означає, що їхні посадові обов'язки (аналітичні, організаційні, кадрові, документальні, комунікаційні, контрольні) мають бути прив'язані до забезпечення стійкого функціонування цих напрямів через якісне

управлінське планування, належний обіг рішень і матеріалів, внутрішній контроль, прозорі процедури взаємодії та режимність роботи з інформацією.

Окремий акцент, значущий саме для режиму проходження служби та відповідальності державних службовців ДБР, стосується кадрово-освітньої складової: законодавчо передбачені підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників, формування державного замовлення на навчання, а також створення навчального закладу і науково-дослідної установи в структурі Бюро, однак на практиці реалізація цих приписів оцінюється як проблемна. За такої ситуації зростає управлінська відповідальність саме державних службовців ДБР, які забезпечують кадрову політику і навчально-методичний супровід: їхня діяльність має бути спрямована на реальне «вбудовування» підготовки кадрів і кримінологічно-аналітичної роботи в організаційну модель Бюро, оскільки дефіцит інституційної спроможності в цих сегментах прямо підвищує ризики порушення службової дисципліни, процедурних помилок і, відповідно, підстав для дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності в системі публічного управління ДБР.

Внутрішньо-організаційний вимір режиму проходження служби державними службовцями ДБР доцільно пов'язувати з адміністративно-правовим статусом тих підрозділів, які забезпечують дисципліну і законність у межах самого Бюро. У науковому підході переконливо показано, що така діяльність не є «розпорошеною», а інституційно закріплена за спеціальним колом суб'єктів із власними завданнями та повноваженнями, при цьому їх статус має похідний характер від статусу ДБР загалом і значною мірою визначається відомчими актами (наказами, розпорядженнями), а також внутрішньою ієрархією управління. З позицій публічного управління це означає, що посадові обов'язки державних службовців ДБР у кадрових, організаційних, контрольних і документальних сегментах повинні забезпечувати стабільність процедур законності й дисципліни як управлінського стандарту діяльності органу, а не як епізодичної реакції на порушення.

Показовим є поділ суб'єктів забезпечення дисципліни і законності на постійні та тимчасові: до перших віднесено підрозділи внутрішнього контролю, дисциплінарну комісію, а також керівництво структурних підрозділів центрального апарату і територіальних органів у межах їх поточної управлінської відповідальності; до тимчасових – конкурсні комісії як інструмент правомірного добору мотивованого персоналу. Для підрозділу 2.3 це дозволяє конкретизувати «режим служби» як сукупність керованих процедур: профілактика правопорушень, моніторинг доброчесності й способу життя, службові розслідування, спеціальні перевірки, дисциплінарний розгляд і кадровий відбір. Відповідальність державних службовців у цій конструкції набуває прикладного змісту – вони відповідають за процедурну бездоганність внутрішнього контролю і дисциплінарних механізмів, належне документування управлінських рішень та виконання обов'язку реагування на інформацію про можливі протиправні дії, оскільки саме ці елементи формують легітимність і ефективність публічного управління в ДБР.

В умовах воєнного стану специфіка посадових обов'язків державних службовців ДБР об'єктивно посилюється через різке зростання навантаження на орган та розширення практичних потреб у кримінологічно-аналітичному забезпеченні запобіжної функції. Обґрунтовано, що нехтування кримінологічними знаннями у сфері запобігання злочинності призводить до загострення криміногенної ситуації, а статистичні показники 2022–2024 рр. демонструють тенденцію стрімкого зростання військових кримінальних правопорушень, значна частка яких перебуває у провадженні ДБР; у зв'язку з цим доводиться потреба створення в структурі ДБР не лише підрозділу узагальнення інформації щодо виявлених і розслідуваних військових кримінальних правопорушень, а й кримінологічних підрозділів/посад кримінологів, що напряду переносить акцент на управлінські функції державних службовців (аналітика, звітність, планування ресурсів, координація, документування, внутрішній контроль) як умову належного виконання завдань органу [69].

У площині режиму проходження служби та відповідальності це означає підвищення вимог до якості організаційно-правового забезпечення процесів, прямо передбачених законом: організація особистої безпеки осіб рядового і начальницького складу та державних службовців ДБР, робота з підготовки/перепідготовки/підвищення кваліфікації, забезпечення додержання режиму таємниці й іншої інформації з обмеженим доступом, належний порядок оприлюднення та доступу до публічної інформації, а також звітування та інформування суспільства про результати роботи [104]. У такій конфігурації дисциплінарна й інші види юридичної відповідальності державних службовців ДБР слід розуміти як механізм гарантування «керованості» цих процедур: будь-яка управлінська недбалість у підготовці кадрів, аналітиці, звітності, режимності інформації або забезпеченні безпеки персоналу підвищує ризики порушень законності й підзвітності, а отже – трансформується у підстави для відповідальності як за неналежне виконання посадових обов’язків у системі публічного управління органу.

Ще одним практично значущим елементом специфіки посадових обов’язків та відповідальності державних службовців ДБР є належне організаційно-правове забезпечення дотримання правил підслідності, адже помилки на цьому етапі трансформуються у системні процесуальні ризики (визнання доказів недопустимими, затягування, закриття проваджень). У науковій літературі показано, що визначення і зміна підслідності тісно пов’язані зі стадією внесення відомостей до ЄРДР, практикою застосування ст. 214 КПК України, дискрецією прокурора за ч. 5 ст. 36 КПК України, а також із судовими підходами Верховного Суду щодо необхідності належного обґрунтування постанов про зміну підслідності та оцінки їх мотивованості у конкретних провадженнях. Для державних службовців ДБР це означає підвищені вимоги до «процедурної інфраструктури» органу: стандартів реєстрації, маршрутизації матеріалів, фіксації управлінських рішень щодо передачі/прийняття проваджень, контролю строків та документування підстав, оскільки саме якість адміністративного супроводу визначає процесуальну

стійкість результатів діяльності Бюро і мінімізує ризики порушення належної правової процедури [88].

Окремої уваги потребує й воєнний контекст, у якому законодавець розширив можливості визначення підслідності за наявності об'єктивних обставин, що унеможливають функціонування органу досудового розслідування, поряд із критерієм неефективності. Це посилює управлінську відповідальність державних службовців ДБР за належний комплаєнс процедур: підготовку проектів рішень, перевірку повноважень, повноту обґрунтування, документування комунікацій, а також забезпечення внутрішнього контролю якості, оскільки будь-яка «процедурна економія» тут потенційно обертається делегітимацією доказового масиву та подальшими юридичними наслідками для органу і його посадових осіб [88].

Міжнародне співробітництво ДБР у сфері протидії злочинності доцільно розглядати не як «додатковий» напрям роботи, а як повноцінну управлінську функцію органу, що безпосередньо впливає на якість публічного адміністрування в Бюро. Доведено, що стратегічні напрями такої співпраці включають розбудову інституційної спроможності ДБР, упровадження найкращих міжнародних стандартів правоохоронної діяльності, розвиток нормативно-правової бази міжнародної взаємодії та реалізацію проектів міжнародної технічної допомоги; у публічно-управлінській площині це означає потребу чітких процедур планування, координації, моніторингу і звітування щодо міжнародних проектів, а також інтеграції їх результатів у внутрішні регламенти, підготовку персоналу та систему внутрішнього контролю [71].

Звідси впливає конкретизація специфіки посадових обов'язків і відповідальності державних службовців ДБР: саме вони забезпечують «управлінську інфраструктуру» міжнародної взаємодії – організацію обміну інформацією, належне діловодство і маршрутизацію запитів/відповідей у взаємодії з Інтерполом та Європолом, підготовку аналітики і зведень, планування та проведення навчальних заходів, супровід міжнародної технічної

допомоги, а також процедурну якість рішень, що пов'язані з виконанням міжнародних зобов'язань і домовленостей. У режимі проходження служби це підсилює вимоги до дисципліни, доброчесності, конфіденційності та доказової «стійкості» управлінських рішень, а у випадку порушень – формує підстави для дисциплінарної та іншої юридичної відповідальності як інструмента забезпечення підзвітності й результативності публічного управління в ДБР [105].

У площині публічного управління специфіка посадових обов'язків державних службовців ДБР особливо виразно проявляється на рівні територіальних управлінь, де управлінська «логістика» (організація роботи, координація, комунікація, контроль виконання, документування, аналітика) безпосередньо визначає результативність реалізації повноважень Бюро. Обґрунтовано, що повноваження територіальних управлінь слід розуміти як законодавчо встановлений обсяг прав і обов'язків для максимально ефективної реалізації завдань і функцій, а їх структуру доцільно групувати, зокрема, за суб'єктом (керівник, слідчі, оперативні підрозділи, допоміжні підрозділи – кадрові, фінансово-економічні тощо) і за спрямованістю (нормотворчі; кадрово-організаційні; інформаційно-аналітичні; пов'язані з досудовим розслідуванням/ОРД; методологічні; захист майнових публічних інтересів; взаємодія). Саме така класифікація дає управлінський ефект: вона дозволяє «прив'язати» посадові інструкції державних службовців до конкретних груп повноважень, встановити вимірювані стандарти виконання (строки, процедури, рівні погодження, маршрутизація документів/даних) та підсилити підзвітність за наслідки управлінських рішень у територіальному вимірі.

У режимі проходження служби це означає, що державні службовці територіальних управлінь ДБР несуть відповідальність не лише за «виконання доручень», а за якість управлінського циклу в цілому: планування й організацію процесів, дотримання процедур, забезпечення балансу публічних і приватних інтересів при реалізації повноважень, належне документування управлінських актів та їх доказову стійкість у разі оскарження. Відповідно

юридична відповідальність (насамперед дисциплінарна) набуває у публічному управлінні ДБР функції гарантії керованості: вона забезпечує, щоб повноваження територіальних управлінь реалізовувалися у визначеній законом сфері, у встановлених процедурах і з невідворотними наслідками за зловживання або неналежне виконання, що прямо впливає на ефективність діяльності Бюро та довіру до нього на регіональному рівні.

Отже, специфіка посадових обов'язків державних службовців ДБР полягає в тому, що вони забезпечують безперервний управлінський цикл органу (планування, організація, координація, контроль, документування, аналітика) у режимному правоохоронному середовищі, де будь-яка процедурна помилка швидко перетворюється на правовий ризик для результатів діяльності Бюро. Режим проходження служби в цьому випадку слід розуміти як систему формалізованих правил і внутрішніх процедур комплаєнсу, яка «перекладає» вимоги законності, доброчесності, підзвітності та прозорості у щоденні управлінські практики центрального апарату й територіальних управлінь. Юридична відповідальність державних службовців ДБР у підсумку виконує не лише каральну, а передусім гарантійну функцію – забезпечує керованість органу, доказову стійкість управлінських рішень і довіру до інституції як суб'єкта публічного управління [104].

Висновки до розділу 2

Публічна служба в ДБР фактично є управлінською «інфраструктурою» органу: через неї забезпечуються планування роботи, організація документообігу, кадрове адміністрування, контроль виконання рішень, внутрішні комунікації та управління ресурсами. Саме ці процеси створюють керованість інституції, коли рішення керівництва перетворюються на конкретні дії підрозділів у визначені строки, з фіксацією відповідальних осіб і результатів. Отже, державна служба в ДБР – це не «обслуговування» правоохоронної діяльності, а окремий сегмент публічного управління, який

задає правила, стандарти та алгоритми роботи, без яких орган не здатний працювати стабільно й передбачувано.

Відправною точкою управлінської специфіки є те, що в органі співіснують різні правові режими персоналу, а тому для управління важливо не змішувати статуси й функції. Державні службовці в ДБР виконують організаційно-адміністративні, аналітичні, кадрові, фінансово-економічні, інформаційні та контрольні завдання, тоді як працівники зі спеціальним правоохоронним статусом реалізують інші за природою функції. Коли ці межі чітко проведені у посадових інструкціях, регламентах взаємодії та внутрішніх процедурах, зменшується ризик «розмивання» відповідальності й з'являється можливість будувати прозору систему управлінської підзвітності: хто ініціює рішення, хто погоджує, хто виконує, хто контролює і хто відповідає за результат.

Управління персоналом у ДБР має підвищену складність через вимоги доброчесності та безпеки, тому кадрові процедури набувають значення інструменту управління ризиками. Конкурсний відбір, спеціальні перевірки, чіткі критерії професійної компетентності, перевірка на конфлікт інтересів, стандарти етичної поведінки та декларування – це не формальні «кадрові етапи», а механізми, що знижують імовірність управлінських помилок, корупційних впливів і репутаційних втрат. Важливо, що в таких інституціях кадрова робота не завершується призначенням: управлінський ефект дає система адаптації працівника, планування службової кар'єри, навчання, регулярного оцінювання результатів і корекції професійних навичок під реальні потреби органу.

Внутрішня організація служби в ДБР тримається на стандартизованих процедурах, які забезпечують однаковість управлінської практики у центральному апараті та територіальних управліннях. Для публічного управління принципово, щоб однакові за змістом управлінські дії – погодження документів, планування заходів, підготовка управлінських доручень, реагування на звернення, організація нарад, контроль виконання –

відбувалися за уніфікованими правилами, з чіткими строками та відповідальними. Саме стандартизація зменшує залежність органу від «ручного управління» і персональних стилів керівників, підвищує передбачуваність процесів і створює підґрунтя для внутрішнього контролю якості.

Окрему управлінську роль відіграє режим проходження служби, який у правоохоронному органі має набагато конкретніший зміст, ніж загальні вимоги дисципліни. Йдеться про правила доступу до інформації, порядок роботи з документами, розмежування рівнів доступу, захист персональних даних, фіксацію службових дій у відповідних системах, дотримання комунікаційних протоколів, порядок взаємодії між підрозділами, обмеження щодо використання службової інформації та поведінкові стандарти. Режимність тут працює як технологія управління: вона переводить абстрактні принципи законності й доброчесності в конкретні процедурні бар'єри, які не дозволяють «обійти» правила без сліду і тим самим формують дисципліноване управлінське середовище.

Практичний вимір публічного управління особливо проявляється у внутрішньому контролі та аудиті, які забезпечують не «каральну», а коригувальну функцію. Коли контроль побудований як регулярна перевірка виконання управлінських рішень, дотримання процедур, правильності документообігу, своєчасності реакцій та ефективності використання ресурсів, орган отримує механізм саморегуляції. У поєднанні зі службовими розслідуваннями, дисциплінарними процедурами, комплаєнс-інструментами та управлінням ризиками це формує внутрішнє середовище, де порушення не накопичуються і не стають «звичкою», а виявляються, аналізуються і перетворюються на підставу для вдосконалення процедур.

Отже, ефективність державної служби неможлива без чіткої управлінської вертикалі та одночасно без працюючої горизонтальної координації. Вертикаль дає розподіл повноважень, доручення, відповідальність і контроль, але сама по собі не вирішує проблему

узгодженості між функціональними підрозділами. Тому управлінську спроможність ДБР суттєво визначає якість внутрішніх комунікацій: наскільки швидко погоджуються рішення, чи є єдині шаблони документів, чи працює міжвідомча та внутрішня взаємодія, як організовано обмін інформацією між центром і територіями, чи існує зворотний зв'язок щодо виконання доручень і типових проблем. У цих деталях і проявляється «публічне управління» як технологія організації діяльності.

Не менш важливою є система оцінювання результатів роботи, яка в органі такого типу має опиратися не на декларативні показники, а на вимірювані управлінські результати: своєчасність виконання доручень, якість підготовлених управлінських документів, дотримання процедур, дисципліну документообігу, належну організацію процесів, ефективне використання бюджетних і матеріальних ресурсів, відсутність порушень режиму та доброчесності. Коли оцінювання з'єднане з навчанням, кадровими рішеннями та внутрішнім контролем, воно формує культуру відповідальності й підсилює інституційну стійкість, а не перетворюється на формальну звітність.

Узгодженість цих елементів – кадрових процедур, стандартизації процесів, режиму служби, внутрішнього контролю, комунікацій і оцінювання – створює той управлінський «каркас», завдяки якому ДБР може діяти як сучасна інституція публічної влади. Саме в цьому проявляється ключова роль публічної служби: вона забезпечує керованість, законність і якість внутрішніх процесів, без яких неможлива ні результативність органу, ні довіра до нього як до суб'єкта публічного управління.

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДИРЕКТОРА ДБР

3.1 Внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР в публічному управлінні

Внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора Державного бюро розслідувань є системоутворювальним елементом організаційно-правового механізму публічного управління в цій правоохоронній інституції, оскільки саме через неї реалізуються як владно-розпорядчі повноваження всередині органу, так і координаційно-комунікаційні функції у взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» визначає Директора ДБР як керівника центрального апарату та очільника всього органу, наділеного повноваженнями щодо організації діяльності Бюро, видання обов'язкових для виконання організаційно-розпорядчих актів, затвердження структури, штатного розпису, положень про структурні підрозділи та інструкцій, які забезпечують належний розподіл компетенції між працівниками і підрозділами [105]. Зазначені норми формують базові рамки внутрішньої управлінської компетенції Директора, яка конкретизується у підзаконних актах, наказах та розпорядженнях.

Реалізація внутрішньої управлінської компетенції Директора ДБР у кадровому блоці має спиратися на процедури, які одночасно гарантують професіоналізм, доброчесність і політичну нейтральність персоналу, адже саме кадрові рішення визначають якість інституційної спроможності органу. Організаційно-правове забезпечення кадрового добору та атестації потребує більшої уніфікації й процедурної визначеності: фрагментарність нормативної бази, розрив між «формальною» оцінкою та реальними критеріями професійної придатності, слабкість запобіжників від конфлікту інтересів і недостатність зовнішнього моніторингу створюють управлінські ризики для ДБР. Водночас розвиток кадрової політики в логіці публічного управління

передбачає цифровізацію конкурсних і атестаційних процедур, прозорі стандарти оцінювання, а також залучення інструментів незалежної перевірки та публічного контролю в межах, сумісних зі специфікою правоохоронного органу. Такий підхід дозволяє Директору не просто «адмініструвати» кадрові процеси, а управляти ними як системою – із чіткими правилами, підзвітністю та прогнозованим результатом для інституції [43].

Внутрішня управлінська компетенція Директора ДБР охоплює, передусім, повноваження щодо формування та реалізації кадрової політики в апараті Бюро й територіальних управліннях, прийняття рішень про призначення та звільнення державних службовців, укладення та припинення трудових договорів з працівниками, які не мають статусу державних службовців, а також затвердження внутрішніх правил службової дисципліни, етичних кодексів, режиму доступу до інформації та порядку внутрішніх комунікацій. У площині публічного управління це означає, що Директор формує управлінську команду, визначає функціональну структуру органу та відповідає за створення належних організаційних і мотиваційних умов для ефективної діяльності як центрального апарату, так і територіальних управлінь. Такі повноваження реалізуються у тісному зв'язку з приписами законодавства про державну службу та антикорупційного законодавства, які встановлюють вимоги до прозорості добору кадрів, врегулювання конфлікту інтересів, декларування та контролю доброчесності [107; 110].

Складовою внутрішньої компетенції є також управління процесами планування, організації та контролю діяльності структурних підрозділів ДБР. Директор затверджує стратегічні та річні плани роботи Бюро, визначає пріоритетні напрями діяльності, встановлює показники ефективності та критерії оцінювання роботи як керівників підрозділів, так і окремих службовців. Через систему наказів, розпоряджень і доручень він забезпечує доведення управлінських рішень до виконавців, закріплює алгоритми взаємодії між департаментами, управліннями й відділами, координує діяльність внутрішніх служб контролю, аудиту та внутрішньої безпеки. Саме

завдяки цьому внутрішня управлінська компетенція набуває рис цілісного управлінського циклу, що включає постановку цілей, організацію виконання, моніторинг та коригування управлінських рішень.

Особливе значення у структурі внутрішньої компетенції Директора ДБР має затвердження й реалізація внутрішніх положень, регламентів та стандартів діяльності, які деталізують законодавчі приписи з урахуванням специфіки роботи Бюро. Ідеться про регламенти документообігу, інформаційної безпеки, захисту персональних даних, службового розслідування, реагування на дисциплінарні проступки, проведення внутрішніх перевірок та оцінювання службової діяльності. Видання таких актів перетворює загальні приписи законів і постанов уряду на конкретні організаційні процедури, обов'язкові для усіх працівників. Через це внутрішня управлінська компетенція Директора виступає ключовим інструментом інституціоналізації публічного управління в структурі ДБР і забезпечення єдності управлінських стандартів у центральному апараті й територіальних управліннях.

Зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР спрямована на реалізацію функцій органу у взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади, а також на забезпечення належного рівня підзвітності, прозорості й відкритості діяльності Бюро перед суспільством. У правовому полі вона проявляється через повноваження представляти ДБР у відносинах з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, судами, а також з міжнародними організаціями та іноземними компетентними органами. Директор уповноважений узгоджувати проекти нормативно-правових актів, що стосуються діяльності ДБР, вносити пропозиції до органів законодавчої та виконавчої влади, брати участь у міжвідомчих координаційних і консультативних органах, що формують політику у сфері кримінальної юстиції та правоохоронної діяльності [131].

Зовнішня компетенція включає й реалізацію повноважень з інформування суспільства про результати діяльності ДБР, забезпечення

доступу до публічної інформації, організацію комунікації зі ЗМІ, громадськими об'єднаннями та професійними спільнотами. Директор визначає інформаційну політику органу, затверджує порядок оприлюднення відомостей про досудові розслідування в частині, що не становить таємниці слідства, регламентує проведення брифінгів, публічних звітів та пресконференцій, а також забезпечує виконання вимог законодавства щодо прозорості використання бюджетних коштів та публічного звітування керівників органів публічної влади [108]. У такий спосіб зовнішня управлінська компетенція Директора виступає важливим чинником легітимації діяльності ДБР у суспільстві та формування довіри до цього органу.

Не менш важливою складовою зовнішньої компетенції є координація та взаємодія Директора ДБР з іншими правоохоронними органами, зокрема з органами прокуратури, Національною поліцією, Національним антикорупційним бюро України, Службою безпеки України, а також з органами судової влади. Через участь у міжвідомчих нарадах, укладення меморандумів про співпрацю, затвердження спільних інструкцій та узгоджених процедур передачі матеріалів досудових розслідувань Директор забезпечує узгодженість дій у сфері розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, злочинів, вчинених посадовими особами вищого рівня, а також злочинів правоохоронців. Таким чином, зовнішня управлінська компетенція Директора виступає інструментом інтеграції ДБР у загальнодержавну систему публічного управління та кримінальної юстиції, забезпечуючи баланс між інституційною автономією Бюро та його включеністю в єдиний простір державної політики у сфері правопорядку.

Розглядаючи внутрішню та зовнішню управлінську компетенцію Директора ДБР крізь призму забезпечення законності та службової дисципліни, доцільно підкреслити, що саме поєднання внутрішньоорганізаційних повноважень і зовнішніх представницько-координаційних функцій робить його ключовою фігурою у системі суб'єктів, відповідальних за дотримання правових і етичних стандартів у Бюро. У науковій літературі звертається увага

на те, що суб'єктами забезпечення дисципліни та законності в ДБР є як зовнішні інституції (Президент України, Верховна Рада України, Рада громадського контролю при ДБР), так і внутрішні керівні ланки, однак саме керівник органу має найбільший інструментарій безпосереднього впливу на стан законності й дисципліни у відомстві [141].

Позиція Директора ДБР як центрального суб'єкта забезпечення законності й дисципліни логічно впливає з обсягу його внутрішньої управлінської компетенції. Саме він організовує систему внутрішнього контролю та службових розслідувань, затверджує положення про підрозділи внутрішнього контролю, порядок проведення перевірок, процедури реагування на порушення службової дисципліни, визначає повноваження керівників нижчого рівня щодо застосування заохочень і дисциплінарних стягнень. Таким управлінські рішення Директора безпосередньо впливають на превентивний потенціал організаційно-правових механізмів, покликаних не допустити порушень законності в діяльності слідчих, оперативних і допоміжних підрозділів ДБР [105].

Важливою складовою цієї компетенції є й те, що Директор знаходиться «всередині» організаційної структури Бюро, безпосередньо керує її елементами та здійснює поточний, систематичний контроль за діяльністю підпорядкованих органів і підрозділів. Це дозволяє йому оперативно реагувати на виявлені порушення, коригувати управлінські рішення, змінювати організаційні процедури, посилювати вимоги до дотримання антикорупційних стандартів, службової етики, правил поведінки з інформацією обмеженого доступу. Таким чином, внутрішня управлінська компетенція Директора не зводиться лише до формального видання наказів, а перетворюється на інструмент постійного моніторингу та корекції управлінських процесів із метою підтримання належного рівня законності та дисципліни в органі.

Разом з тим зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР доповнює і підсилює внутрішні механізми забезпечення законності. Виступаючи основним представником Бюро у взаємовідносинах із

Президентом України, Верховною Радою України, урядовими структурами, іншими правоохоронними органами та Радою громадського контролю, Директор залучений до формування нормативно-правових та організаційних рамок функціонування ДБР. Саме він забезпечує підготовку звітів, участь у парламентському контролі, реалізацію механізмів цивільного контролю, реагування на рекомендації громадських інституцій, що безпосередньо впливає на прозорість і підзвітність органу, а отже – на загальний рівень довіри до результатів його діяльності [87].

Нарешті, саме поєднання широкої внутрішньої управлінської компетенції з розвинутими зовнішніми представницькими повноваженнями формує комплексну управлінську роль Директора ДБР як центрального суб'єкта публічного управління у структурі Бюро. У межах цієї ролі він одночасно виступає організатором внутрішніх управлінських процесів, гарантом дотримання законності та службової дисципліни, комунікатором між ДБР та іншими органами публічної влади, а також ключовою фігурою у взаємодії з громадянським суспільством. Такий статус зумовлює підвищені вимоги до професійної компетентності, управлінських навичок, етичної бездоганності та здатності Директора реалізовувати свої повноваження в публічного управління, орієнтованого на верховенство права, відкритість і відповідальність.

Звернемось до досвіду інших країн. Компаративний аналіз свідчить, що поєднання широкої внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції керівника є характерною рисою не лише для ДБР, а й для інших спеціалізованих органів досудового розслідування в демократичних державах. Так, Центральне бюро розслідувань Індії (СВІ) розглядається дослідниками як функціонально-цільовий аналог Федерального бюро розслідувань США, що діє в загальнонаціональному масштабі та зосереджується на розслідуванні найбільш складних злочинів, які зачіпають загальнодержавні інтереси. Ключова роль керівництва СВІ, насамперед його Директора, полягає саме в забезпеченні єдності професійних стандартів, організації внутрішньої

структури, координації діяльності численних спеціалізованих підрозділів і репрезентації бюро на загальнодержавному рівні [25].

З огляду на це, внутрішня компетенція Директора СВІ включає повноваження щодо визначення організаційної побудови центрального апарату, створення профільних управлінь (боротьби з корупцією, економічними злочинами, особливо тяжкими кримінальними правопорушеннями, технічної експертизи тощо), встановлення внутрішніх процедур взаємодії між ними, а також формування кадрової політики, орієнтованої на високий рівень професійності та доброчесності. Аналогічно Директор ДБР, спираючись на положення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та підзаконні акти, формує структуру центрального апарату й територіальних управлінь, розподіляє функції між підрозділами, затверджує положення про них, визначає порядок координації слідчих, оперативних та аналітичних напрямів діяльності [105].

Іншим показовим аспектом є те, що в СВІ, як і в ДБР, професійна діяльність будується навколо пріоритету розслідування корупційних та інших тяжких злочинів, учинених посадовими особами публічного сектору, що зумовлює особливі вимоги до керівництва органу. У випадку Індії відзначається проблемність недостатньої нормативної конкретизації правового статусу СВІ та його керівництва, що викликало дискусії щодо конституційності діяльності бюро і, відповідно, щодо легітимності управлінських повноважень його Директора. На цьому тлі українська модель ДБР виглядає більш формалізованою: статус директора, порядок його призначення, строк повноважень, гарантії незалежності, підстави відповідальності деталізовані на рівні закону та пов'язаних актів, що сприяє більш чіткому окресленню внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції керівника [46].

Зовнішній вимір управлінської компетенції Директора СВІ також демонструє паралелі з українською моделлю. Керівник індійського бюро наділений правом взаємодіяти з органами центрального уряду, представляти

СВІ в міжнародному співробітництві, забезпечувати координацію з іншими силовими структурами, включно з Національним агентством розслідувань, поліцією штатів, спеціальними службами, а також підтримувати контакти з Інтерполом. Директор ДБР, у свою чергу, в межах зовнішньої компетенції виступає суб'єктом міжвідомчої координації на рівні правоохоронного блоку України, представляє Бюро у взаєминах з Офісом Генерального прокурора, іншими центральними органами виконавчої влади, судами, а також реалізує повноваження у сфері міжнародного співробітництва у кримінальних провадженнях, що закріплено в кримінальному процесуальному законодавстві та спеціальних міжнародних договорах України [62].

Важливим наслідком такого порівняння є усвідомлення того, що управлінська компетенція керівника спеціалізованого органу розслідувань неминує виходить за рамки суто адміністративного менеджменту. Вона охоплює стратегічне позиціонування органу в системі публічної влади, формування його інституційної місії, визначення пріоритетів кримінальної політики у сферах, віднесених до компетенції органу, а також побудову системи взаємодії з громадянським суспільством та медіа. Для Директора ДБР це означає необхідність поєднання ролі адміністративного керівника, суб'єкта публічної політики й комунікатора, який забезпечує сприйняття органу як незалежного, професійного та підзвітного суспільству інституту, що узгоджується з вимогами законодавства про доступ до публічної інформації, запобігання корупції та організацію центральних органів виконавчої влади [108;131].

У цьому контексті внутрішня управлінська компетенція Директора ДБР може бути представлена як своєрідна «родова» компетенція, що визначає коло управлінських питань, віднесених до його відання всередині органу, тоді як зовнішня компетенція виконує роль «територіального» виміру, який окреслює простір взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Саме законодавче закріплення механізмів погодження рішень Директора з Президентом України, Кабінетом Міністрів

України, Офісом Генерального прокурора, а також встановлення процедур парламентського та громадського контролю створює запобіжники від свавільного розширення або звуження його повноважень [;131].

В структурі внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР контроль виступає не просто окремою функцією, а стрижневим організаційно-правовим механізмом забезпечення законності в діяльності Бюро. Законність при цьому набуває рис і засади, і інструменту, і режиму управління, а контроль інтегрується в управлінський цикл як обов'язкова стадія, що дозволяє зіставити фактичний стан функціонування ДБР із вимогами законодавства, виявити відхилення й ініціювати коригувальні рішення. У дослідженні, присвяченому особливостям контролю як способу забезпечення законності в діяльності ДБР, обґрунтовується саме подвійна природа контролю: як теоретико-правового інструмента гарантування законності та як органічної складової процесу публічного управління, коли без нього неможливе підтримання належного управлінського режиму в органі [78].

У межах внутрішньої управлінської компетенції Директор ДБР фактично очолює систему внутрішнього контролю, яка охоплює як нагляд за дотриманням законності й службової дисципліни, так і аудит організаційних, фінансових, інформаційно-аналітичних процесів. Саме він визначає регламенти проведення перевірок, порядок здійснення службових розслідувань, критерії оцінювання роботи структурних підрозділів, процедури реагування на виявлені порушення. За такого підходу контроль набуває превентивного характеру: своєчасне виявлення відхилень на ранніх стадіях дозволяє коригувати управлінські рішення без надмірних витрат ресурсів і репутаційних ризиків для ДБР, а внутрішня компетенція Директора трансформується з формального «набору повноважень» у реально діючий режим відповідальності за стан законності в органі.

Зовнішня управлінська компетенція Директора доповнює цю систему тим, що саме він виступає центральною фігурою у взаємодії з суб'єктами зовнішнього контролю – парламентом, Рахунковою палатою, органами

прокуратури, Радами громадського та дисциплінарного контролю, іншими державними інституціями, уповноваженими оцінювати законність і ефективність діяльності ДБР. У межах своїх представницьких повноважень Директор забезпечує надання достовірної інформації про діяльність Бюро, участь у контрольних заходах, реалізацію рекомендацій за їх результатами, що дозволяє поєднати внутрішні механізми самоконтролю з зовнішніми формами демократичного нагляду. Саме завдяки цьому внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора утворюють єдиний контур контролю, в якому законність перетворюється на реальну, а не декларативну засаду публічного управління в структурі ДБР.

Умови воєнного стану істотно розширюють контекст як внутрішньої, так і зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР, оскільки саме він стає ключовою ланкою реалізації запобіжного потенціалу органу щодо військових кримінальних правопорушень. У науковій літературі наголошується, що нормативно-правове забезпечення діяльності ДБР як суб'єкта запобігання військовим кримінальним правопорушенням у воєнний період слід розуміти як закріплення і гарантування загальними й спеціальними актами підстав і порядку реалізації запобіжних повноважень цього правоохоронного органу у сфері дотримання встановленого порядку несення військової служби з метою недопущення та протидії вчиненню відповідних злочинів [138]. У межах цього підходу управлінська компетенція Директора постає як «точка зборки» усієї системи нормативних приписів, що визначають запобіжну діяльність Бюро, адже саме його рішення забезпечують практичну реалізацію як конституційних, так і спеціальних законодавчих засад протидії військовій злочинності.

Багаторівневий характер нормативно-правового забезпечення, про який ідеться в сучасних дослідженнях, прямо відбивається на змісті внутрішньої компетенції Директора ДБР. На конституційному рівні він зобов'язаний будувати управлінські рішення відповідно до припису частини другої статті 19 Конституції України про дію органів державної влади «лише на підставі, в

межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», а також з урахуванням спеціальних гарантій прав і свобод у режимі воєнного стану. На галузевому рівні управлінська компетенція Директора конкретизується нормами законів «Про Державне бюро розслідувань», «Про правовий режим воєнного стану», кримінального, кримінального процесуального та оперативно-розшукового законодавства, на основі яких він організовує діяльність оперативних, слідчих, аналітичних та інших підрозділів у частині запобігання військовим кримінальним правопорушенням.

У підсумку в умовах воєнного стану внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР набуває чітко вираженого запобіжного виміру: через внутрішні управлінські рішення він перетворює абстрактні норми про запобігання військовим правопорушенням на конкретні організаційні процедури, а через зовнішні представницькі повноваження інтегрує діяльність Бюро в загальнодержавну систему забезпечення воєнної безпеки. Це дозволяє розглядати Директора не лише як адміністративного керівника, а як суб'єкта, що персоніфікує нормативно-правову відповідальність ДБР за результати запобігання військовим кримінальним правопорушенням у публічному управлінні.

Узгодження внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР безпосередньо пов'язане з тим, як вибудована компетенція територіальних управлінь Бюро, оскільки саме через них реалізується значна частина повсякденної діяльності органу на місцях. У сучасних дослідженнях наголошується, що територіальні управління займають особливе місце в організаційній структурі ДБР, а їхня компетенція є ключовим елементом правового статусу, який розкриває зміст і спрямованість реалізації завдань, а також виступає безпосереднім інструментом їх втілення [5]. З огляду на це внутрішня управлінська компетенція Директора ДБР неминуче включає визначення місця територіальних управлінь в загальній структурі органу, розподіл між ними повноважень і завдань, а також встановлення процедур їхньої підзвітності центральному апарату.

На рівні доктрини компетенція розуміється як комплексна категорія, що об'єднує повноваження, функції, завдання, мету діяльності, а в окремих підходах – також предмет відання та гарантії реалізації повноважень. Такий підхід дозволяє розглядати компетенцію не лише як «набір прав», а як структурований простір публічної влади, у межах якого суб'єкт уповноважений ухвалювати обов'язкові рішення, організовувати й контролювати їх виконання. Перенесене на площину публічного управління в структурі ДБР, це означає, що Директор своїми управлінськими актами наповнює компетенцію територіальних управлінь реальним змістом: визначає функціональні напрями діяльності, механізми взаємодії з іншими органами, алгоритми прийняття рішень і форми відповідальності керівників на місцях [5].

Важливим наслідком такого розуміння є те, що внутрішня управлінська компетенція Директора ДБР охоплює не тільки «вертикальне» керівництво територіальними управліннями, а й формування їх компетенційної моделі: баланс між власними повноваженнями територіального рівня та повноваженнями, що зберігаються за центральним апаратом; розмежування підслідності та відповідальності з іншими правоохоронними органами на відповідній території; критерії, за якими оцінюється ефективність реалізації покладених завдань. Зовнішня ж компетенція Директора виступає гарантійним механізмом для цієї системи: через взаємодію з законодавцем, урядом, Офісом Генерального прокурора він може ініціювати вдосконалення законодавчого регулювання компетенції як ДБР у цілому, так і його територіальних ланок, забезпечуючи відповідність організаційної моделі сучасним викликам публічного управління та кримінальної юстиції.

Узагальнення сучасних наукових підходів свідчить, що внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР є безпосередньо пов'язаною зі здатністю керівництва органу адаптувати його організаційну структуру до динаміки безпекового середовища, змін законодавства й суспільних очікувань. Організаційна структура Бюро розглядається як ключовий чинник ефективності, що має забезпечувати баланс між

концентрованим стратегічним управлінням і достатньою автономією територіальних управлінь, спроможністю оперативно реагувати на нові виклики, належним рівнем професійної підготовки персоналу, впровадженням електронного документообігу, сучасних технологічних рішень, дієвих механізмів внутрішнього та зовнішнього аудиту, а також формуванням сильної організаційної культури [41].

У площині внутрішньої управлінської компетенції це означає, що Директор ДБР повинен не лише підтримувати формально визначену структуру органу, а й постійно модернізувати її, виходячи з реальних потреб слідчої, оперативної, аналітичної та забезпечувальної діяльності. Саме через внутрішні управлінські рішення формується система безперервного навчання і підвищення кваліфікації персоналу, запроваджуються інноваційні методики підготовки кадрів, цифрові інструменти аналітики та документообігу, визначаються стандарти внутрішньої комунікації, корпоративної етики, мотивації й соціальних гарантій. У цьому контексті управлінська компетенція Директора проявляється як здатність перетворювати ресурсний, кадровий і технологічний потенціал органу на цілісну систему, що забезпечує стійкість ДБР до зовнішніх викликів і водночас запобігає внутрішнім дисфункціям.

З огляду на зовнішню управлінську компетенцію саме Директор визначає параметри прозорості та підзвітності діяльності ДБР перед суспільством, іншими органами публічної влади й міжнародними партнерами. Від його рішень залежить, наскільки ефективно вибудовуються механізми регулярного внутрішнього та зовнішнього аудиту, публічної звітності, взаємодії із засобами масової інформації та громадськими організаціями, участі в міжнародних проєктах, обміні кращими практиками з іноземними правоохоронними структурами. Крім того, Директор відіграє провідну роль у залученні та обґрунтованому розподілі фінансових ресурсів, забезпеченні прозорості їх використання, запровадженні системи управління ризиками, що безпосередньо впливає на довіру до ДБР та сприйняття його як сучасної, ефективної і відповідальної інституції публічного управління.

У підсумку, внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР у сучасних умовах постає як динамічний управлінський ресурс, який поєднує організаційне проєктування структури Бюро, розвиток його кадрового й технологічного потенціалу, формування високих стандартів організаційної культури з активною участю у формуванні нормативно-правових, фінансових та міжнародних рамок функціонування органу. Саме така інтеграція дозволяє розглядати Директора не лише як адміністративного керівника, а як стратегічного суб'єкта публічного управління, від управлінської компетенції якого залежить здатність ДБР виконувати свої завдання відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності.

У структурі внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР особливе місце займають принципи незалежності, відкритості та прозорості, оскільки саме через управлінські рішення керівництва ці засади набувають реального змісту в діяльності органу. У науковій літературі підкреслюється, що незалежність ДБР є запорукою його неупередженості та професійної об'єктивності, а також механізмом захисту Бюро від політичного впливу, який забезпечує самостійність прийняття рішень працівниками та окреслює межі відповідальності керівництва [136]. У цьому контексті внутрішня управлінська компетенція Директора включає організацію такої системи управління, за якої жодні політичні чи корпоративні інтереси не можуть трансформуватися в адміністративний тиск на слідчих, оперативних працівників і службовців апарату, а кожне управлінське рішення ґрунтується на законі та професійній правосвідомості.

Зміст внутрішньої компетенції Директора у площині забезпечення незалежності й політичної нейтральності проявляється у встановленні кадрових, етичних і організаційних обмежень, що унеможливлюють використання ДБР як інструмента партійної боротьби.

Зовнішня управлінська компетенція Директора безпосередньо пов'язана з реалізацією принципів відкритості та прозорості, які, з одного боку, забезпечують демократичний контроль з боку суспільства й інших органів

публічної влади, а з іншого – мають враховувати обмеження, пов'язані з охороною державної таємниці та прав учасників кримінального провадження. Саме Директор визначає формат і періодичність публічних звітів, підходи до інформування про результати діяльності, порядок взаємодії зі ЗМІ та громадськими організаціями, забезпечуючи реалізацію законодавчих вимог щодо підзвітності та підконтрольності ДБР у межах принципу гласності [105;108]. У такий спосіб зовнішня компетенція Директора перетворюється на ключовий канал комунікації між Бюро та суспільством.

При цьому в науковій літературі звертається увага на те, що законодавча регламентація принципів організації та діяльності ДБР, зокрема й тих, що безпосередньо стосуються управлінської компетенції Директора, поки що має фрагментарний і декларативний характер, оскільки стаття 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» лише побіжно окреслює систему засад, не розкриваючи особливостей їх практичної реалізації [136]. Це об'єктивно підвищує значення внутрішніх управлінських актів Директора та його зовнішніх ініціатив щодо вдосконалення законодавчого регулювання, адже саме через уточнення змісту незалежності, відкритості та прозорості на рівні компетенції керівника можна забезпечити перехід від декларацій до реального правового режиму діяльності ДБР.

У сучасній науковій літературі підкреслюється, що ефективна реалізація внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР безпосередньо залежить від того, наскільки керівництво спроможне подолати організаційні та кадрові проблеми становлення Бюро. Звертається увага, що ДБР з моменту початку діяльності фактично «будувалося з нуля», тривалий час залишалося недоукомплектованим, а перший період його функціонування супроводжувався суттєвими організаційними дисбалансами, пов'язаними із затягуванням конкурсних процедур, нерівномірним розподілом навантаження між центральним апаратом і територіальними управліннями, проблемами з визначенням оптимальної чисельності слідчих та оперативних підрозділів [68]. Саме управлінські рішення Директора щодо структури, штатної чисельності,

внутрішнього розподілу функцій визначають, чи перетворюються нормативні моделі компетенції ДБР на дієву систему публічного управління, здатну забезпечувати швидке та якісне розслідування кримінальних правопорушень.

Важливою площиною реалізації внутрішньої компетенції Директора є організація добору кадрів і підтримання високих стандартів професійної та етичної придатності працівників. Дослідження наголошують, що конкурсний відбір до ДБР має багатоступеневий характер, включає тестування знань законодавства, виконання практичних і ситуаційних завдань, поліграфічні перевірки, оцінювання спеціальних навичок і фізичної підготовки, що має забезпечувати особливу якість персоналу Бюро. Разом із тим навіть «жорсткий відбір» не усуває повністю ризики корупційних чи інших правопорушень серед співробітників, що зумовило створення розгалуженої системи внутрішнього контролю, спрямованої на моніторинг доброчесності, способу життя та дотримання етичних стандартів працівниками ДБР [68]. У межах своєї внутрішньої управлінської компетенції Директор, таким чином, має забезпечувати не лише формальне проведення конкурсних процедур, а й цілісну політику кадрового врядування, у центрі якої – професійна придатність, доброчесність і підзвітність кожного працівника.

Зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР тісно переплітається з інститутами парламентського й громадського контролю, які покликані виступати «зовнішніми запобіжниками» можливих управлінських помилок і зловживань. Запровадження парламентського контролю через профільний комітет Верховної Ради України, а також створення при ДБР Ради громадського контролю, що аналізує звіти Бюро та надає власні висновки, розглядається як важливий чинник підвищення прозорості та підзвітності цього органу. Саме Директор, реалізуючи зовнішню компетенцію, забезпечує підготовку та публічне представлення звітів, участь у парламентських слуханнях, організацію відкритих комунікацій із громадськістю, що перетворює результати діяльності ДБР на предмет постійної публічної оцінки. Така взаємодія із зовнішніми суб'єктами контролю, з одного боку, обмежує

ризика надмірної концентрації влади в руках керівництва, а з іншого – дозволяє Директору отримувати зворотний зв'язок щодо ефективності організаційних рішень та ініціювати необхідні зміни в нормативному регулюванні й структурі Бюро.

У цьому контексті внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР проявляються як взаємодоповнювані виміри єдиного управлінського мандату. Внутрішні рішення щодо структури, кадрів, процедур та контролю безпосередньо впливають на спроможність Бюро виконувати визначені законом завдання щодо запобігання, виявлення, припинення й розслідування кримінальних правопорушень, тоді як зовнішні представницькі й комунікаційні повноваження забезпечують легітимацію цих рішень у просторі публічної влади. Саме вміння Директора узгоджувати ці дві площини компетенції, враховуючи як внутрішні потреби органу, так і вимоги законодавця, уряду, парламенту, прокуратури та громадянського суспільства, визначає реальний зміст його управлінської ролі в структурі ДБР.

Доктринальні підходи до діяльності спеціалізованих слідчих органів, запропоновані в сучасній науковій літературі, дають змогу по-новому висвітлити зміст внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР. Наголошується, що ефективна протидія корупції та економічній злочинності потребує цілісної інтегративної стратегії держави, у центрі якої – інституційно сильні, процесуально самостійні та організаційно незалежні спеціальні слідчі органи, до яких належать НАБУ, ДБР і Бюро економічної безпеки. Одним із ключових напрямів такої стратегії визнається зміцнення статусу незалежності ДБР, розширення рамок процесуальної самостійності слідчих, а також запровадження ефективного державного нагляду за дотриманням прав і свобод людини й вимог антикорупційного законодавства у діяльності органів публічної влади [144].

З іншого боку, зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР набуває особливого значення в контексті реалізації комплексних стратегічних планів реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки, де серед

пріоритетних завдань прямо визначені усунення нечіткості в розмежуванні компетенції органів правопорядку, подолання дублювання їх функцій та посилення гарантій незалежності слідчих і детективів. Саме Директор як суб'єкт публічного управління виступає ключовим носієм інституційної позиції ДБР у діалозі з Президентом України, урядом, парламентом та іншими органами щодо вдосконалення законодавчого регулювання статусу Бюро, його компетенції, місця в системі органів правопорядку й гарантій діяльності працівників. Через ініціювання змін до профільних законів, участь у розробленні стратегічних документів і планів заходів Директор фактично формує зовнішній контур управлінської компетенції, від якого залежить, наскільки внутрішня організаційна модель ДБР буде узгоджена з сучасними доктринальними вимогами.

У результаті внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР у доктринальній перспективі постають як взаємопов'язані сегменти єдиного реформаторського мандату. Внутрішні рішення мають забезпечувати реальну, а не декларативну незалежність слідчих і детективів, дієвість механізмів запобігання корупції, ефективність організаційної структури, тоді як зовнішні – спрямовані на закріплення відповідних гарантій у законодавстві, узгодження компетенції ДБР з іншими спеціалізованими органами, усунення колізій та прогалин, що перешкоджають ефективному розслідуванню корупційних та економічних злочинів. Саме таке поєднання двох вимірів компетенції забезпечує здатність Директора виконувати роль не лише адміністративного менеджера, а й суб'єкта доктринально орієнтованої модернізації публічного управління в структурі ДБР.

Порівняльна характеристика Державного бюро розслідувань України та Федерального бюро розслідувань США додатково підкреслює, що ефективна реалізація внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції керівництва неможлива без належної організаційної побудови, ресурсного забезпечення, системної професійної підготовки кадрів, розвинутого міжнародного співробітництва та високих стандартів прозорості. У дослідженні,

присвяченому викликам і перспективам ДБР у зіставленні з ФБР, обґрунтовується, що українське Бюро для підвищення результативності своєї діяльності має адаптувати кращі практики американського органу, насамперед у частині кадрової політики, інвестицій у сучасні технології, розвитку міжнародних партнерств і забезпечення відкритості діяльності [150]. З огляду на це управлінська компетенція Директора ДБР має інтерпретуватися не лише як реалізація приписів національного законодавства, а і як здатність інтегрувати в діяльність органу апробовані міжнародні стандарти організації роботи спеціалізованих слідчих органів.

У площині внутрішньої компетенції це означає, що Директор ДБР повинен цілеспрямовано розбудовувати систему безперервної підготовки й підвищення кваліфікації персоналу, яка виходила б за межі формального навчання та орієнтувалася на міждисциплінарні компетентності, використання аналітики даних, інструментів кібербезпеки, сучасних методик розслідування, подібно до практик, що забезпечують високий рівень професіоналізму агентів ФБР. Внутрішні управлінські рішення Директора щодо структури навчальних підрозділів, добору тренерів, впровадження спільних програм з іншими органами та міжнародними партнерами безпосередньо формують кадровий потенціал ДБР і визначають, чи здатний орган адекватно реагувати на складні форми корупційної, організованої та транснаціональної злочинності.

Зовнішня управлінська компетенція Директора, у свою чергу, проявляється у формуванні стратегічних партнерств ДБР із міжнародними правоохоронними інституціями, участі в спільних операціях і програмах технічної допомоги, залученні ресурсів для модернізації матеріально-технічної бази Бюро. Саме керівник органу представляє ДБР у діалозі з міжнародними організаціями, іноземними правоохоронними структурами, донорами, ініціює укладення відповідних угод і меморандумів, що розширюють можливості Бюро у сфері обміну інформацією, спільних розслідувань і впровадження інноваційних технологій. У поєднанні з належною організацією внутрішньої прозорості та публічної звітності це

перетворює зовнішню компетенцію Директора на інструмент зміцнення інституційної спроможності ДБР і підвищення довіри до нього як до сучасного суб'єкта публічного управління у сфері кримінальної юстиції.

Важливою передумовою належної реалізації внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР є розуміння місця цього органу в сучасній системі правоохоронних органів та специфіки його підслідності. У наукових дослідженнях підкреслюється, що ДБР як відносно новий суб'єкт правоохоронної системи покликаний забезпечувати розслідування найбільш складних категорій злочинів, учинених представниками органів державної влади, суду та правоохоронних органів, що об'єктивно пов'язано з підвищеними ризиками протидії слідству та спроб впливу на хід досудового розслідування. Саме тому орган повинен функціонувати як інституція з широкими повноваженнями, професійно підготовленим персоналом, належною матеріально-технічною базою та науковим супроводом, а роль Директора полягає в тому, щоб через внутрішні управлінські рішення та зовнішні представницькі повноваження гарантувати здатність ДБР ефективно виконувати цю місію [76].

У цьому контексті внутрішня управлінська компетенція Директора охоплює не лише традиційні організаційно-кадрові та ресурсні повноваження, а й побудову такої моделі управління, яка забезпечує належну реалізацію процесуальних функцій слідчих органу щодо категорії високопосадової та «чутливої» злочинності. Історичний розвиток ДБР, пов'язаний із поетапною передачею йому слідчих повноважень від органів прокуратури, військової прокуратури, окремих підрозділів МВС, СБУ та НАБУ, означає, що Директор має забезпечити інтеграцію різноманітних кадрових, організаційних і функціональних елементів у цілісну систему публічного управління, орієнтовану на верховенство права, законність і невідворотність притягнення до відповідальності незалежно від посади, статусу чи репутації особи. За цих умов будь-які управлінські рішення керівництва, що впливають на порядок

організації досудового розслідування, набувають системоутворювального значення для всього механізму кримінальної юстиції.

Разом з тим практика засвідчує, що реалізація внутрішньої управлінської компетенції Директора ДБР не позбавлена ризиків виходу за межі, визначені кримінальним процесуальним законодавством. Показовою у цьому сенсі є поява відомчих актів, зокрема «Алгоритму взаємодії Головного слідчого управління зі слідчими підрозділами територіальних управлінь Державного бюро розслідувань та порядку організації їх роботи», якими передбачається фактичне погодження з керівництвом внесення відомостей до ЄРДР за матеріалами оперативних підрозділів до моменту початку досудового розслідування. Така регламентація не лише суперечить приписам статей 214, 28 Кримінального процесуального кодексу України щодо обов'язковості та своєчасності реєстрації відомостей про кримінальні правопорушення, а й створює умови для затягування початку розслідування, порушення розумних строків та потенційної селективності у вирішенні питання про початок кримінального провадження [62]. У такій ситуації внутрішня компетенція Директора з організації роботи слідчих підрозділів вступає в конфлікт із процесуальними гарантіями неупередженості та оперативності розслідування.

У структурі внутрішньої управлінської компетенції Директора ДБР особливе місце займає організація процедур кадрового забезпечення, які в доктрині розглядаються як послідовність регламентованих адміністративним законодавством управлінських дій, спрямованих на формування, максимізацію, використання та корегування кадрового потенціалу Бюро. Зміст відповідних процедур охоплює конкурсні відбори, призначення на посади, стажування, підготовку та підвищення кваліфікації, позитивне стимулювання, службові розслідування, притягнення до відповідальності та припинення контрактів, тобто весь цикл «життя» працівника в органі. Такий підхід дозволяє розглядати кадрові процедури не як технічний елемент роботи апарату, а як адміністративно-правовий механізм, що безпосередньо обумовлює

спроможність ДБР виконувати свої завдання, а відтак – як одну з ключових стратегій реалізації внутрішньої компетенції його керівника [146].

Запропонований у науці поділ процедур кадрового забезпечення на три групи – пов’язані з формуванням кадрового потенціалу, з його максимізацією та використанням, а також із коригувальними й припинювальними діями – дає змогу чітко окреслити зміст управлінських рішень, які належать до внутрішньої компетенції Директора. На етапі формування кадрового потенціалу саме він організовує й забезпечує належний нормативний та організаційний супровід конкурсів на посади в ДБР, визначає вимоги до претендентів, механізми перевірки доброчесності та професійної придатності, формує стандарти прозорості кадрових рішень. На етапі максимізації та використання потенціалу Директор керує системою стажування, підготовки й підвищення кваліфікації, впроваджує мотиваційні інструменти, спрямовані на утримання й розвиток ключових працівників. Нарешті, у межах коригувальних і припинювальних процедур він забезпечує дієвість механізмів службових розслідувань, дисциплінарної та іншої юридичної відповідальності, що дозволяє підтримувати належний рівень службової дисципліни та правопорядку в органі.

Важливо, що, за спостереженням дослідників, кадрові процедури ДБР мають бути підзаконними, передбачуваними та контрольованими, що прямо відповідає загальним вимогам до управлінської діяльності у сфері публічної служби. Це означає, що внутрішня компетенція Директора щодо кадрового забезпечення реалізується через систему нормативно закріплених процедур, у яких чітко визначені підстави, етапи й результати управлінських дій, а отже – створюються умови для їх ефективного зовнішнього та внутрішнього контролю. У площині зовнішньої управлінської компетенції Директора це виявляється у його участі у формуванні нормативної бази кадрових процедур, взаємодії з органами державної влади, відповідальними за державну кадрову політику, а також у забезпеченні відкритості та підзвітності кадрових рішень перед суспільством. У підсумку кадрові процедури постають однією з тих сфер,

у яких внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР найтісніше перетинаються, перетворюючи кадрову політику на системний інструмент публічного управління в структурі Бюро.

Значущим методологічним орієнтиром для розуміння внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР є доктринальне розкриття загальної компетенції самого Бюро. У науковій літературі підкреслюється, що компетенція ДБР є сукупністю його повноважень, закріплених в офіційній формі відповідно до покладених завдань і функцій, яка охоплює права та обов'язки органу у процесі запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, участі у формуванні державної політики у сфері протидії злочинності та здійсненні міжнародного співробітництва, а також повноваження щодо роботи з персоналом [149]. У такому підході компетенція ДБР постає як «парасолькове» поняття, в межах якого управлінська компетенція Директора є похідною, деталізуючи, яким чином ці повноваження реалізуються на рівні організаційних рішень, розподілу функцій, внутрішнього контролю та зовнішніх комунікацій.

Характерною рисою компетенції ДБР, на яку акцентується в доктрині, є те, що значна частина повноважень Бюро перейшла від органів прокуратури та інших правоохоронних органів, а сама компетенція вибудована таким чином, щоб мінімізувати конкуренцію з Національною поліцією, Службою безпеки України, НАБУ та іншими суб'єктами. Це безпосередньо впливає на зміст зовнішньої управлінської компетенції Директора, оскільки саме він через участь у розробленні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, міжвідомчу координацію й міжнародне співробітництво забезпечує практичне втілення принципу спеціалізації ДБР. Від його рішень залежить, наскільки чітко будуть вибудовані механізми розмежування підслідності, обміну інформацією й спільних операцій з іншими органами, а отже – чи буде інституційна компетенція Бюро реалізована без дублювання та конфліктів на рівні повсякденної управлінської практики.

У сучасних умовах воєнного стану внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР дедалі тісніше пов'язується з превентивною функцією Бюро в загальнодержавній системі протидії злочинності. Кримінологічні дослідження засвідчують, що за три роки роботи в умовах воєнного стану кількість кримінальних проваджень, які здійснює ДБР, зросла майже у 2,5 рази, що істотно посилює навантаження на орган та робить неможливим ефективне виконання його завдань без глибоких законодавчих і організаційних змін [56]. Виявлені у дослідженні проблеми – від відсутності сучасної нормативно-правової бази запобігання військовим кримінальним правопорушенням до невирішеності питання відомчої підпорядкованості ДБР у системі суб'єктів запобігання злочинності – безпосередньо окреслюють і поле зовнішньої управлінської компетенції Директора, від якого залежить ініціювання й просування відповідних реформ.

У теоретико-правовому вимірі внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР має розглядатися крізь призму загальної компетенції самого Бюро як органу публічної влади. У доктрині компетенція ДБР визначається як сукупність його повноважень, закріплених в офіційній формі відповідно до покладених завдань і функцій, що визначають можливість органу приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання. При цьому наголошується, що поняття «компетенція» інтегрує в собі і повноваження, і завдання, і функції органу, утворюючи «рамку», в межах якої реалізуються владні управлінські рішення [150]. Саме на цій основі вибудовується управлінська компетенція Директора: внутрішній її вимір полягає в організації реалізації цих повноважень через систему внутрішніх рішень, а зовнішній – у представленні інституційної компетенції ДБР у просторі міжвідомчої взаємодії, державної політики та міжнародного співробітництва.

Специфіка загальної компетенції ДБР, як підкреслюється в наукових працях, зумовлена, по-перше, особливим статусом суб'єктів, щодо яких здійснюється досудове розслідування (вищі посадові особи, службові особи

НАБУ чи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, військовослужбовці), а по-друге – характером і тяжкістю злочинів, віднесених до підслідності Бюро. Така модель компетенції, закріплена передусім у статтях 5, 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та частині четвертій статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, покликана мінімізувати конкуренцію з Національною поліцією, Службою безпеки України, НАБУ та іншими органами, забезпечуючи чітке розмежування підслідності й функцій [105;62]. За таких умов зовнішня управлінська компетенція Директора охоплює постійне «відстоювання» спеціальної компетенції ДБР у відносинах з іншими правоохоронними органами, участь у розв’язанні колізій підслідності, формування спільних підходів до координації досудового розслідування.

Водночас докладний перелік повноважень ДБР, окреслений у статті 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», дозволяє чітко побачити, як «загальна компетенція» трансформується у сфери реалізації внутрішньої компетенції Директора. Йдеться про повноваження щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів; участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності; міжнародного співробітництва; роботи з персоналом, організації інформаційно-аналітичної діяльності, забезпечення безпеки працівників і учасників кримінального судочинства [150]. У межах внутрішньої управлінської компетенції Директор перетворює ці «напрями компетенції» на конкретні організаційні рішення: визначає структуру слідчих, оперативних, аналітичних, міжнародних і кадрових підрозділів, розробляє внутрішні регламенти їхньої взаємодії, установлює процедури контролю й оцінювання результатів, тобто фактично «адмініструє» реалізацію кожної групи повноважень.

Таким чином, доктринальне розуміння компетенції ДБР як сукупності закріплених у праві повноважень, завдань і функцій дозволяє точніше окреслити й управлінський мандат його Директора. Внутрішня управлінська компетенція спрямована на те, щоб забезпечити повну й узгоджену реалізацію

всіх елементів інституційної компетенції Бюро в межах організаційної структури, тоді як зовнішня – гарантує належне «вписування» цієї компетенції у систему органів публічної влади, уникнення конфліктів повноважень і посилення ролі ДБР як спеціалізованого органу досудового розслідування. Саме завдяки поєднанню цих двох вимірів компетенції управлінська діяльність Директора набуває системоутворювального характеру в механізмі публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань.

Узагальнення політико-правових підходів до оцінки статусу ДБР засвідчує, що внутрішня та зовнішня управлінська компетенція його Директора реалізується сьогодні в умовах неповної узгодженості нормативної бази. Звертається увага на відсутність єдиного нормативного акта, який би системно визначав коло правоохоронних органів України та чітко окреслював у ньому місце ДБР, тоді як окремі закони по-різному трактують належність Бюро до системи правоохоронних органів та сектору безпеки й оборони. Невизначеність статусу ДБР як антикорупційного органу, а також як елемента внутрішньої національної безпеки створює низку колізій і прогалин, що ускладнюють реалізацію як його компетенції загалом, так і управлінських повноважень Директора зокрема [178].

За таких умов зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР набуває виразного «нормотворчого» виміру: він вимушений постійно репрезентувати інституційну позицію Бюро у відносинах з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та профільними комітетами, добиваючись нормативного закріплення фактично реалізованих функцій ДБР у сфері протидії корупції й забезпечення національної безпеки. Йдеться, зокрема, про участь у підготовці законопроектів щодо приведення статусу ДБР у відповідність до Конституції України, уточнення підходів до класифікації органів правопорядку, врегулювання колізій між законами «Про запобігання корупції», «Про національну безпеку України», «Про Державне бюро розслідувань» та іншими актами. Фактично саме через зовнішні управлінські повноваження Директора

здійснюється «корекція» політико-правового середовища, в якому функціонує ДБР, що безпосередньо впливає на межі та зміст його інституційної компетенції.

Водночас низка виявлених прогалин у правовому регулюванні – невирішеність питання соціального й пенсійного забезпечення співробітників ДБР, відсутність належного нормативного статусу відомчих експертних служб, затримка із прийняттям підготовлених для Верховної Ради законопроектів – значною мірою «повертається» в площину внутрішньої управлінської компетенції Директора. Саме він має організовувати роботу Бюро в умовах тимчасових, часто компромісних рішень щодо соціальних гарантій і матеріально-технічного забезпечення, формувати кадрову політику з урахуванням невизначеності довгострокових гарантій служби, а також ініціювати створення й фактичне функціонування експертних підрозділів навіть до моменту повного нормативного врегулювання їх статусу. У результаті управлінська компетенція Директора постає як «місток» між суперечливою нормативною реальністю та потребою забезпечити стабільну, безперервну й ефективну діяльність ДБР як спеціалізованого правоохоронного органу.

Розгляд внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР доцільно здійснювати крізь призму конституційного принципу поділу державної влади і системи стримувань та противаг, у межах якої формується й реалізується компетенція всіх вищих органів публічної влади. У теорії держави й права наголошується, що поділ влади не означає їх ізоляції, а передбачає організаційне розмежування інституційних, функціональних та суб'єктних складових владарювання, поєднане з взаємним контролем і балансуванням гілок влади. Саме через таке розмежування компетенцій парламенту, Президента, уряду, судової влади, органів конституційної юрисдикції забезпечується неможливість узурпації влади, збереження її єдності за народом як першоджерелом суверенітету та узгодженість діяльності всіх державних інституцій [188].

У цьому контексті управлінська компетенція Директора ДБР постає як структурний елемент ширшої системи компетенцій суб'єктів публічної влади, «вписаний» у конституційну модель поділу влади. Його внутрішні управлінські повноваження щодо організації роботи Бюро, побудови його структури, розподілу функцій між підрозділами, формування кадрової, аналітичної та безпекової політики мають здійснюватися в межах закріпленої законом компетенції ДБР, не підміняючи собою ані повноважень органів виконавчої влади, ані функцій органів судової влади чи конституційної юрисдикції. З іншого боку, зовнішня управлінська компетенція Директора – участь у підготовці законопроектів, взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, міжнародними партнерами – є формою реалізації системи стримувань і противаг, коли спеціалізований правоохоронний орган не лише виконує свої завдання, а й впливає на вдосконалення конституційно-правового середовища.

З огляду на те, що компетенція державного органу в сучасній доктрині розуміється як цілісна система прав і обов'язків, завдань, функцій і предметної сфери відання, внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР має бути чітко обмежена як за змістом, так і за процедурою реалізації. Внутрішні управлінські акти керівника не можуть виходити за межі предметної компетенції, визначеної Законом України «Про Державне бюро розслідувань» і Кримінальним процесуальним кодексом України, змінювати баланс повноважень між слідчими, прокурорами і судами або підміняти собою законодавче регулювання. Натомість зовнішні рішення Директора мають бути спрямовані на узгодження компетенції ДБР з іншими органами у системі поділу влади, на усунення колізій і прогалин у правовому статусі Бюро, забезпечення такої моделі інституційної взаємодії, за якої ні сама установа, ні її керівник не концентрують надмірного обсягу влади, але водночас спроможні ефективно виконувати покладені на них публічно-владні функції.

Узагальнення доктринальних підходів до принципів діяльності ДБР дозволяє глибше розкрити зміст внутрішньої та зовнішньої управлінської компетенції його Директора, оскільки саме через управлінські рішення керівництва принципи перетворюються на реальні стандарти організації роботи органу. У науковій літературі підкреслюється, що принципи діяльності ДБР становлять монолітну, взаємопов'язану систему керівних ідей, побудовану у тісному зв'язку із загальною системою принципів функціонування правоохоронних органів, серед яких – верховенство права, законність, справедливість, неупередженість, незалежність і персональна відповідальність кожного працівника, відкритість та прозорість, політична нейтральність і позапартійність, а також єдиноначальність у реалізації повноважень Бюро [75]. Саме Директор, реалізуючи свою внутрішню управлінську компетенцію, наповнює ці принципи конкретним організаційним змістом у структурі, процедурах, кадровій політиці та системі внутрішнього контролю.

Принцип єдиноначальності, який закон прямо фіксує як одну з засад діяльності ДБР (п. 8 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»), безпосередньо визначає внутрішню управлінську роль Директора як центру концентрації керівних повноважень. У доктрині єдиноначальність розглядається як метод адміністрування, що забезпечує оперативність прийняття рішень, персональну відповідальність керівника за організацію роботи, чіткість підпорядкування та виключення «розмитості» управлінських рішень [75]. Для Директора ДБР це означає, що саме він одноосібно визначає основні напрями діяльності органу, затверджує внутрішні регламенти, розподіляє компетенцію між структурними підрозділами, приймає ключові кадрові рішення, а також відповідає за створення такої моделі управління, яка забезпечує безперервність та узгодженість роботи всіх ланок Бюро, не порушуючи при цьому процесуальної самостійності слідчих, гарантованої кримінальним процесуальним законодавством.

Водночас принципи відкритості, прозорості, політичної нейтральності та позапартійності, на які вказує як закон, так і доктрина, формують зміст насамперед зовнішньої управлінської компетенції Директора ДБР. Саме він визначає формати публічної звітності, стандарти комунікації із суспільством, органами державної влади й міжнародними партнерами, організовує систему інформування про діяльність Бюро через офіційний вебсайт, звіти та інші комунікаційні інструменти, дотримуючись при цьому вимог законодавства про доступ до публічної інформації та охорону державної таємниці [105]. Одночасно реалізація зовнішньої компетенції Директора має забезпечувати реальну політичну нейтральність і позапартійність Бюро: від підбору керівного складу й запровадження внутрішніх обмежень до жорсткого запобігання використанню ДБР у партійних чи групових інтересах. Таким чином, система принципів діяльності ДБР задає нормативно-доктринальну рамку, в межах якої внутрішня і зовнішня управлінська компетенція Директора трансформується на інструменти побудови ефективної, незалежної та підзвітної моделі публічного управління в цьому органі.

У контексті адміністративно-правових відносин, учасником яких виступає ДБР, внутрішня управлінська компетенція його Директора проявляється насамперед через організацію внутрішньоорганізаційних (внутрішньосистемних, внутрішньоуправлінських) відносин у Бюро. Саме ці відносини в доктрині кваліфікуються як складова предмета адміністративного права і охоплюють створення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів, визначення їх статусу, формування та скорочення посад, організацію взаємодії між підрозділами та працівниками, кадрову, фінансову, матеріально-технічну, документаційну, контрольну та інші лінії внутрішнього управління [49]. Саме Директор як суб'єкт внутрішньої управлінської компетенції наділений мандатом перетворювати ці абстрактні групи відносин на конкретні управлінські рішення – від затвердження організаційної структури й штатного розпису до встановлення системи внутрішнього контролю та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Бюро.

Водночас зазначене дослідження підкреслює, що поряд із внутрішньоорганізаційними відносинами органи ДБР беруть участь і в окремих адміністративних правовідносинах публічного управління, де зовнішня управлінська компетенція Директора реалізується особливо виразно. Йдеться про відносини, пов'язані з формуванням ДБР та його підрозділів (призначення Директора Президентом України, визначення організаційної структури та граничної чисельності відповідно до статей 9, 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»), наданням публічної інформації (стаття 27 цього Закону у взаємозв'язку із Законом України «Про доступ до публічної інформації»), застосуванням заходів адміністративного примусу (стаття 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» із відсилкою до Закону України «Про Національну поліцію»), участю в адміністративних процедурах за Законом України «Про адміністративну процедуру», взаємодією з іншими органами публічної влади, органами місцевого самоврядування, іноземними правоохоронними структурами та міжнародними організаціями, а також у системі демократичного цивільного контролю й громадського нагляду (з урахуванням положень Закону України «Про національну безпеку України» та Закону України «Про медіа»). Через роль Директора як представника ДБР у цих відносинах зовнішня управлінська компетенція набуває форми участі в адміністративних договорах, звітності перед парламентом, Президентом і урядом, укладенні меморандумів про співпрацю, формуванні політики відкритості та прозорості діяльності Бюро.

Таким чином, внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора ДБР може бути концептуалізована як різні рівні його участі в адміністративних правовідносинах за участю органів Бюро: внутрішньоорганізаційні відносини відображають його повноваження щодо побудови та підтримання функціонування внутрішньої управлінської системи, тоді як участь у відносинах публічного управління – повноваження з репрезентації ДБР у системі органів публічної влади, у взаємодії з громадськістю, медіа та міжнародними партнерами. Запропонована в науці

ідея формування повноцінної теорії управління в органах ДБР фактично задає і методологічну рамку для подальшого осмислення управлінської компетенції Директора: саме через системне врегулювання й наукове осмислення внутрішніх та зовнішніх адміністративних правовідносин за його участю забезпечується цілісність організаційно-правового механізму публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань.

Узагальнюючи викладене, внутрішню та зовнішню управлінську компетенцію Директора ДБР доцільно розглядати як цілісний, багатовимірний управлінський мандат, що поєднує нормативний, організаційний, функціональний, процедурний і ціннісний компоненти. Внутрішня компетенція охоплює побудову структури Бюро, розподіл повноважень між підрозділами, формування та реалізацію кадрової політики, організацію системи внутрішнього контролю й аудиту, забезпечення належної взаємодії слідчих, оперативних, аналітичних, кримінологічних та забезпечувальних ланок. Зовнішня – реалізується через участь у формуванні державної політики в правоохоронній та антикриміногенній сферах, міжвідомчу координацію, міжнародне співробітництво, парламентський і громадський контроль, публічну звітність та комунікацію із суспільством. У межах такої моделі управлінська компетенція Директора стає інструментом перетворення абстрактно визначених у законі завдань і повноважень ДБР на конкретні, узгоджені управлінські практики.

Водночас проведений аналіз показує, що реалізація цього мандату відбувається в умовах низки об'єктивних обмежень і викликів: фрагментарність законодавчого регулювання статусу ДБР, колізії у визначенні його місця в системі органів правопорядку та сектору безпеки, неврегульованість окремих аспектів соціального забезпечення персоналу, недостатня визначеність процедурної «карти» внутрішніх управлінських рішень. За таких умов особливого значення набуває здатність Директора здійснювати управлінську діяльність виключно «на підставі, в межах повноважень та у спосіб», визначених Конституцією та законами України, не

допускаючи підміни кримінального процесуального регулювання відомчими актами і водночас ініціюючи необхідні нормативні зміни для усунення виявлених прогалин [54].

З огляду на воєнний стан і трансформацію безпекового середовища, внутрішня та зовнішня управлінська компетенція Директора дедалі більше набуває превентивного, стратегічного і ризик-орієнтованого характеру. Внутрішні управлінські рішення мають бути спрямовані на посилення спроможності ДБР запобігати військовим та іншим тяжким кримінальним правопорушенням, своєчасно реагувати на зміну структури злочинності, розвивати аналітичні й кримінологічні підрозділи, удосконалювати методики розслідування та систему підготовки кадрів. Зовнішні – покликані забезпечити належну інтеграцію цих спроможностей у загальнодержавну політику запобігання злочинності, узгодити компетенцію ДБР з іншими суб'єктами публічної влади, закріпити на законодавчому рівні статус Бюро як спеціалізованого, інституційно незалежного та підзвітного суспільству правоохоронного органу.

У підсумку внутрішню та зовнішню управлінську компетенцію Директора ДБР можна концептуалізувати як ключовий елемент організаційно-правового механізму публічного управління в структурі Бюро, що забезпечує баланс між єдиноначальністю й колегіальністю, незалежністю та підзвітністю, оперативністю управлінських рішень і дотриманням процесуальних гарантій. Саме від змісту та якості реалізації цього управлінського мандату залежить, чи зможе ДБР ефективно виконувати покладені на нього функції в системі кримінальної юстиції, гарантувати верховенство права у справах щодо представників публічної влади та відповідати зростаючим суспільним очікуванням щодо прозорості, неупередженості й результативності його діяльності. Це, у свою чергу, створює підґрунтя для подальшого аналізу юридичної відповідальності Директора як особливого виду публічно-владної відповідальності за результати функціонування Державного бюро розслідувань.

3.2 Особливості взаємодії Директора ДБР та ради громадського контролю

Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань є ключовим елементом організаційно-правового механізму публічного управління в системі ДБР, покликаним забезпечити прозорість, публічну підзвітність та підсилити гарантії прав людини в діяльності цього правоохоронного органу. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» закріплює норму про утворення при ДБР Ради громадського контролю як інструменту цивільного контролю за діяльністю Бюро, що відповідає конституційним засадам народовладдя, участі громадян у здійсненні публічної влади та вимогам щодо обмеження можливих зловживань у сфері кримінальної юстиції [104]. У такий спосіб Рада інтегрується в систему механізмів стримувань і противаг, які мають запобігати надмірній концентрації владних повноважень у керівництва ДБР, насамперед у Директора, та сприяти дотриманню стандартів верховенства права.

Нормативний статус, завдання та процедури формування Ради детально врегульовані Указом Президента України «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань», яким затверджено Положення про Раду громадського контролю та Порядок формування її складу. Відповідно до зазначеного Положення, Рада є колегіальним консультативно-дорадчим органом, що утворюється з метою забезпечення прозорості та здійснення цивільного контролю за діяльністю ДБР, а у своїй роботі керується Конституцією України, законами України, актами Президента та іншими актами законодавства [87]. Зміст Положення засвідчує, що Рада покликана не дублювати функції інших суб'єктів контролю (парламентського, прокурорського, судового), а доповнювати їх з позицій громадянського суспільства, формуючи додатковий канал комунікації між суспільством та

органом досудового розслідування, що безпосередньо впливає на стан забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

Завдання Ради громадського контролю демонструють її чітко виражену правозахисну та «балансуючу» спрямованість у системі публічного управління ДБР. Серед основних функцій слід виокремити забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю ДБР, сприяння взаємодії Бюро з громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства, а також сприяння отриманню керівництвом ДБР об'єктивної інформації щодо громадської оцінки виконання покладених на нього завдань [87]. Участь Ради в громадському обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності ДБР, організація відкритих заходів, обговорення питань відкритості та прозорості роботи Бюро формують додатковий запобіжник від рішень, здатних обмежити конституційних права людини [54].

Особливе місце Ради громадського контролю в системі стримувань і противаг щодо Директора ДБР зумовлене її процесуальними та організаційними, які прямо впливають на внутрішню управлінську вертикаль Бюро. Рада заслуховує інформацію про діяльність ДБР, розглядає звіти Бюро та формує власні висновки щодо них, які, хоча й мають дорадчий характер, фактично виступають індикатором суспільної довіри до керівництва органу і можуть бути враховані іншими суб'єктами контролю. Важливим інструментом впливу Ради на управлінські рішення Директора є участь її представників у формуванні Дисциплінарної комісії ДБР та розробленні правил професійної етики працівників Бюро: саме Рада обирає трьох своїх членів до складу Дисциплінарної комісії і ініціює їх включення до її персонального складу, а також ухвалює Правила професійної етики. Це надає громадськості інституційний голос у питаннях професійної відповідальності працівників ДБР, включно з управлінським персоналом, що опосередковано посилює підконтрольність Директора суспільству та створює додаткові гарантії дотримання прав людини у внутрішній організаційній практиці Бюро.

Не менш значущим для балансу владних повноважень є інформаційний вимір діяльності Ради громадського контролю. Положення передбачає право Ради отримувати на письмовий запит інформацію від Директора ДБР, його заступників, державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, за винятком даних з обмеженим доступом, а також зобов'язує ДБР оприлюднювати на своєму офіційному вебсайті акти про затвердження складу Ради, протоколи її засідань, щорічні звіти та інші відомості про її діяльність [87]. Публічність цієї інформації надає можливість правозахисним організаціям, ЗМІ та громадянам здійснювати додатковий моніторинг як за змістом управлінських рішень Директора, так і за їх відповідністю принципам прав людини, а також оперативно реагувати на виявлені порушення через інші механізми контролю (парламентський, судовий, конституційний, прокурорський).

Таким чином, Рада громадського контролю при ДБР посідає особливе місце у системі публічного управління Бюро, виконуючи роль «громадянського фільтра» управлінських рішень керівництва ДБР та інструменту інституціоналізованого діалогу між органом досудового розслідування і суспільством. Вона поєднує у собі консультативно-дорадчі, інформаційно-аналітичні та правозахисні функції, спрямовані на забезпечення балансу між ефективністю розслідувань та повагою до прав і свобод людини. У результаті діяльність Ради формує додатковий рівень стримувань і противаг щодо Директора ДБР, зменшуючи ризики зловживань владою, посилюючи легітимність управлінських рішень та сприяючи утвердженню в системі ДБР стандартів демократичного врядування і верховенства права.

Виходячи із загальнотеоретичних підходів до громадського контролю в правоохоронній сфері, Рада громадського контролю при ДБР має розглядатися як спеціалізований інструмент підтримання режиму законності та службової дисципліни в діяльності Бюро, насамперед під час реалізації його владно-примусових повноважень. У структурі ДБР це стосується не лише процесуальних рішень слідчих і прокурорів, а й управлінських рішень

Директора, пріоритети використання ресурсів, внутрішню систему підзвітності та реагування на порушення. Громадський контроль у такій конфігурації стає протиположністю суто відомчому контролю й внутрішнім інспекційним механізмам, зменшуючи ризики формалізму або корпоративної «солідарності» при оцінці неправомірних дій працівників Бюро та даючи суспільству реальний канал впливу на якість управлінських рішень.

Теоретичні моделі громадського контролю, розроблені стосовно діяльності поліції, дозволяють глибше осмислити функціональне призначення Ради громадського контролю при ДБР. У науковій літературі громадський контроль обґрунтовано як систему систематичного спостереження, аналізу й оцінювання дій органів публічної влади з метою забезпечення дотримання прав і свобод людини, запобігання зловживанням і порушенням, підвищення прозорості та підзвітності правоохоронних структур, а також зміцнення довіри до них [138]. Перенесення цих підходів на площину діяльності ДБР дає змогу розглядати Раду громадського контролю як інституційний механізм постійного моніторингу того, наскільки управлінські рішення Директора та функціонування організаційної структури Бюро відповідають стандартам законності, справедливості, пропорційності та поваги до прав людини.

Особливість ДБР як органу, що розслідує кримінальні правопорушення, вчинені, зокрема, працівниками правоохоронних органів, посадовцями вищого рівня та військовослужбовцями, зумовлює підвищені вимоги до прозорості та контрольованості його діяльності з боку суспільства. У цій площині Рада громадського контролю виконує роль своєрідного «громадянського фільтра» щодо управлінських рішень Директора, які можуть стосуватися розподілу резонансних проваджень між підрозділами, кадрової політики, реагування на факти тиску на слідчих, а також запобігання конфлікту інтересів у керівництва Бюро. Сам факт інституціоналізованої участі представників громадськості у заслуховуванні звітів керівництва, формуванні рекомендацій, участі в дисциплінарних процедурах та етичних оцінках управлінських рішень створює додатковий рівень стримувань і протиположностей, що коригує

внутрішньовідомчі підходи до оцінки законності та обґрунтованості дій посадових осіб. Такий формат відповідає конституційному принципу народовладдя й положенням законодавства про участь громадян у здійсненні публічної влади [54].

Крім того, досвід розвитку громадського контролю в інших правоохоронних інституціях свідчить, що він найбільш ефективний саме там, де існує підвищений ризик зловживань владними повноваженнями під час застосування примусу, обмеження свободи пересування, проведення слідчих (розшукових) дій та інших втручань у приватну сферу. Для ДБР, яке володіє подібним спектром повноважень у кримінальному провадженні, це означає, що Рада громадського контролю повинна відігравати не лише «комунікаційну» чи консультативну, а й превентивну роль, своєчасно сигналізуючи про тенденції, що можуть свідчити про порушення стандартів прав людини, політизацію розслідувань або вибірковий підхід до окремих категорій справ. Її рекомендації, публічні звіти та позиції за результатами аналізу інформації від громадян здатні впливати на управлінські рішення Директора, спрямовуючи їх у русло посилення внутрішнього контролю, удосконалення процедур, запровадження додаткових гарантій прозорості та підзвітності. У підсумку Рада громадського контролю в системі публічного управління ДБР стає важливим елементом балансу владних повноважень, що поєднує професійні інтереси органу досудового розслідування з потребою суспільства у справедливості, законності та ефективному захисті прав людини.

Практика функціонування громадських рад при обласних державних (військових) адміністраціях у період воєнного стану демонструє, що консультативно-дорадчі органи громадської участі зберігають свою значущість навіть в умовах надзвичайних загроз, але потребують адаптації процедур та форматів взаємодії. Узагальнення досвіду їх роботи засвідчує, що стійкість таких рад залежить від поєднання належної нормативної основи, реального кадрового потенціалу громадянського суспільства та готовності органів влади використовувати цей ресурс не формально, а як інструмент впливу на

актуальний порядок денний – від допомоги Збройним Силам та підтримки внутрішньо переміщених осіб до участі у виробленні політики відновлення регіонів [88]. Для системи публічного управління в ДБР це означає, що Рада громадського контролю так само має бути здатною працювати в умовах тривалої дії правового режиму воєнного стану, коли зростає суспільний запит на прозорість розслідувань воєнних злочинів, ефективну взаємодію з військовими структурами, захист вразливих категорій населення та запобігання політизації діяльності Бюро.

Висновки, зроблені щодо публічних рад при обласних адміністраціях, прямо кореспондують потребі інституційного посилення Ради громадського контролю при ДБР. Підвищений запит на фахову експертизу, формування робочих груп за участю представників громадськості, розширення горизонтальної комунікації між різними інститутами громадянського суспільства та органами влади – усе це має безпосередньо відображатися в організації роботи Ради при ДБР як спеціалізованого органу громадського контролю у сфері кримінальної юстиції. У цьому контексті доречно говорити про необхідність систематичного залучення Ради до обговорення питань інформаційної відкритості Бюро, використання бюджетних коштів у воєнний період, реагування на суспільно значущі провадження та налагодження «вертикального» діалогу з громадськістю за допомогою гнучких, у тому числі дистанційних форм, із дотриманням вимог безпеки, що впливають із законодавства про правовий режим воєнного стану [127].

У науковій літературі підкреслюється, що громадська думка у сфері запобігання і протидії корупції виступає самостійним елементом впливу на діяльність органів державної влади, реалізуючись насамперед через інститути громадського контролю, зокрема громадські та громадсько-контрольні ради при спеціально уповноважених суб'єктах публічного управління [36]. Саме через наявність формалізованого правового зв'язку між громадськістю та органами влади – у вигляді положень про громадські ради при антикорупційних інституціях – громадська думка трансформується із суто

соціального феномену в юридично релевантний фактор, який може корегувати управлінські рішення, у тому числі стосовно кадрової політики, організації внутрішнього контролю, пріоритетів у протидії корупції.

У цьому контексті Рада громадського контролю при ДБР є інструментом «юридизації» громадської думки у сфері діяльності Бюро: саме вона забезпечує, щоб оцінки суспільства щодо ефективності, доброчесності та неупередженості розслідувань набували формалізованого вираження у вигляді висновків, рекомендацій, участі в конкурсних і дисциплінарних процедурах. На відміну від суто консультативних структур, які не мають реальних важелів впливу на організаційне функціонування, Рада громадського контролю при ДБР, будучи прямо передбаченою антикорупційним та спеціальним законодавством, інтегрує громадську думку в систему публічного управління Бюро і тим самим підсилює баланс між дискреційними повноваженнями Директора та вимогами суспільства щодо прозорості, підзвітності й дотримання прав людини.

Порівняння моделі громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України з боку суспільства з механізмом Ради громадського контролю при ДБР дозволяє виявити низку спільних адміністративно-правових закономірностей. Досвід НАБУ демонструє, що наділення новоствореного правоохоронного органу широкими повноваженнями у сфері боротьби з корупцією неминуче супроводжується вимогою розгорнутої системи демократичного цивільного контролю, який реалізується саме через Раду громадського контролю як незалежний інститут, покликаний забезпечувати прозорість, підзвітність і належну комунікацію з суспільством [89]. У структурі публічного управління ДБР Рада громадського контролю виконує аналогічну системоутворюючу функцію: через заслуховування звітів, участь у формуванні дисциплінарних і конкурсних органів, формування публічних висновків і рекомендацій вона перетворює засади відкритості та підзвітності, закріплені в законодавстві, у реально

діючий механізм стримувань і противаг щодо управлінських рішень Директора Бюро.

Водночас підходи, розроблені на прикладі НАБУ, оголюють і певні ризики формалізації громадського контролю, які є актуальними й для ДБР. Ідеться насамперед про проблему недостатньої регламентації вимог до професійного, освітнього та етичного рівня членів Ради громадського контролю, що може зумовлювати сумніви суспільства щодо їхньої спроможності компетентно виконувати покладені завдання, а отже – послаблювати легітимність рекомендацій Ради та її вплив на керівництво органу [89]. Проекція цього висновку на систему публічного управління в ДБР свідчить про доцільність удосконалення нормативного регулювання порядку формування Ради громадського контролю при ДБР, зокрема шляхом чіткого визначення критеріїв відбору її членів, процедур запобігання конфлікту інтересів і підстав дострокового припинення повноважень. Це дозволило б перетворити Раду на високопрофесійний інститут громадського контролю, здатний забезпечувати реальний баланс між владними повноваженнями Директора ДБР та потребою в ефективному захисті прав і свобод людини в діяльності Бюро.

Концептуальне осмислення Ради громадського контролю при ДБР неможливе без урахування загальної доктрини громадського контролю в Україні як інструменту становлення соціальної та правової держави. У науковій літературі громадський контроль розглядається як ефективний засіб виявлення, запобігання та усунення причин порушень прав і свобод громадян, механізм забезпечення законності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також соціально детермінований механізм підтримання суспільної рівноваги та розвитку позитивних соціальних змін [16]. У поєднанні з конституційним положенням про народ як єдине джерело влади (стаття 5 Конституції України), який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, це дозволяє трактувати Раду громадського контролю при ДБР як інституційно оформлену

форму реалізації народного суверенітету в особливо чутливій сфері кримінальної юстиції, де ризики порушення прав людини є об'єктивно підвищеними [54].

Розвиток правового регулювання громадського контролю й громадського діалогу, відображений, зокрема, у положеннях про громадську експертизу діяльності органів публічної влади, проекті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» та спеціальних нормах антикорупційного законодавства, задає рамку для розуміння потенціалу Ради громадського контролю при ДБР як суб'єкта, спроможного здійснювати власну «громадську експертизу» управлінських рішень керівництва Бюро [132;110;119;121]. У цьому контексті діяльність Ради при ДБР має виходити за межі формального погодження рішень і полягати у систематичному моніторингу, аналізі та публічній оцінці як фактичної практики розслідувань, так і організаційно-управлінських рішень Директора, що безпосередньо впливають на реалізацію прав людини та довіру суспільства до Бюро.

Загальнотеоретичні підходи, відповідно до яких громадський контроль розглядається і в статичному аспекті (як система правових та інших засобів впливу на органи публічної влади), і в динамічному (як процес спостереження, перевірок, співставлення належного і фактичного стану додержання прав людини), дозволяють чітко визначити місце Ради громадського контролю при ДБР у системі публічного управління. Вона покликана не підміняти собою державний нагляд чи прокурорський контроль, а виступати самостійним елементом механізму стримувань і противаг, що діє від імені громадянського суспільства, позбавлений владно-примусових повноважень, але наділений потенціалом формувати обов'язковий до врахування «публічний порядок денний» для Директора ДБР, спонукаючи його коригувати управлінські рішення відповідно до вимог законності, відкритості та пріоритету прав і свобод людини.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині громадський контроль розглядається як специфічна форма взаємодії держави й громадськості, що поєднує інституційний (організаційний) вимір і процедурний, процесуальний зміст. Узагальнюючи наукові підходи, пропонується розмежовувати широке та вузьке розуміння громадського контролю: у широкому значенні він постає як прояв принципу демократизму та спосіб організації відносин між державою і громадянським суспільством, що вимагає обов'язкового залучення громадськості до вироблення та оцінювання публічно-владних рішень; у вузькому значенні – як конкретна діяльність уповноважених представників громадськості (громадян, їх об'єднань, інституційних структур), змістом якої є спостереження, вивчення, аналіз та перевірка фактичного стану публічного адміністрування в окремій сфері з метою зіставлення «належного» й «реального» стану та коригування публічної політики відповідно до потреб захисту прав і свобод людини [85].

Запропоновані авторами істотні правові ознаки громадського контролю – правовий характер, спрямованість на забезпечення публічного інтересу, орієнтація на ефективний захист прав і свобод людини, публічність об'єкта контролю, рекомендаційний характер рішень і організаційна та функціональна незалежність суб'єктів контролю – дозволяють більш чітко окреслити місце Ради громадського контролю при ДБР у системі публічного управління. Як інституційна форма громадського контролю Рада виступає спеціалізованим суб'єктом, що діє від імені громадськості, здійснює спостереження, аналіз і оцінювання управлінських рішень Директора ДБР у сфері організації досудового розслідування, кадрової політики, забезпечення прав людини та внутрішньої дисципліни, а її висновки й рекомендації, хоча й не мають владно-примусової сили, стають юридично релевантним орієнтиром для коригування публічно-управлінських практик у руслі конституційних принципів демократизму, верховенства права та пріоритету прав і свобод людини.

Важливим для розуміння сутності Ради громадського контролю при ДБР є доктринальне осмислення самого терміна «громадськість», який широко

використовується в українському законодавстві, але не має легального визначення. У науці підкреслюється відсутність єдиного, концептуально вивіреного підходу: нормативні акти вживають цей термін у різних контекстах, у тому числі й у сфері діяльності правоохоронних органів та спеціалізованих антикорупційних інституцій, що зумовлює змішування близьких, але не тотожних понять – «населення», «громадяни», «громадські об'єднання», «громадські формування» тощо. На основі аналізу чинного законодавства та наукових підходів робиться висновок, що в юриспруденції «громадськість» доцільно розуміти як окремих осіб та їх об'єднання, які мають високий рівень правосвідомості та правової культури, діють добровільно, некомерційно, у правовий спосіб і зорієнтовані на побудову правової держави та громадянського суспільства [151].

З огляду на те, що Закон України «Про Державне бюро розслідувань» прямо оперує категорією «громадськість» і передбачає створення Ради громадського контролю як форми участі громадськості в діяльності Бюро, запропонований підхід до визначення цього терміна набуває не лише теоретичного, а й прикладного значення [104]. Якщо виходити з того, що «громадськість» – це не все населення, а соціально активна, правосвідома його частина, то й склад Ради громадського контролю при ДБР має формуватися таким чином, щоб її члени реально репрезентували саме цю «якісну» публіку, а не випадковий набір організацій чи осіб, для яких статус члена Ради є лише інструментом самореклами чи тиску на правоохоронний орган. Це, своєю чергою, вимагає нормативної конкретизації критеріїв відбору членів Ради, запобігання участі квазігромадських структур, пов'язаних із кримінальними, олігархічними чи політично екстремістськими інтересами, а також закріплення запобіжників, що не дозволять використовувати формат громадського контролю для маніпулювання суспільною думкою.

Таким чином, Рада громадського контролю в системі публічного управління ДБР має розглядатися як інституційована форма участі тієї частини громадськості, яка відповідає ознакам високої правової культури, орієнтації на

захист публічного інтересу та побудову правової держави. Саме таке розуміння «громадськості» дає змогу наповнити діяльність Ради реальним змістом, перетворивши її з формального додатку до структури Бюро на дієвий механізм суспільного контролю за реалізацією владних повноважень Директора, додаткову гарантію пріоритету прав і свобод людини та елемент системи стримувань і противаг у внутрішній організації ДБР.

Подальший розвиток теоретико-правового обґрунтування статусу Ради громадського контролю при ДБР можливий із урахуванням загальної системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, запропонованої в адміністративно-правовій доктрині. Зокрема, звертається увага на доцільність поділу таких суб'єктів на дві великі групи: тих, що лише опосередковано здійснюють громадський контроль (громадяни, громадські організації, ЗМІ, інші інституції громадянського суспільства), та спеціалізовані інституційні структури, наділені безпосередніми повноваженнями щодо контролю за правоохоронними органами – насамперед громадські (громадсько-контрольні) ради при відповідних органах, профспілкові організації працівників, окремі правозахисні об'єднання [158]. Така класифікація дозволяє висвітлити особливе місце Ради громадського контролю при ДБР як суб'єкта «другої групи», тобто такого, що має не тільки загальне право висловлювати позицію, а й конкретні, нормативно визначені повноваження з участі у прийнятті та оцінюванні управлінських рішень у системі Бюро.

У цьому контексті Рада громадського контролю при ДБР постає як спеціалізований суб'єкт громадського контролю з чітко окресленим адміністративно-правовим статусом: вона одночасно вбудована в інституційну архітектоніку правоохоронної системи й водночас зберігає організаційну та функціональну автономію від Бюро. Завдяки цьому Рада може використовувати весь арсенал притаманних громадським радам форм контролю, які доктринально визнаються найбільш дієвими: представництво громадськості в колегіальних органах при центральному апараті та

територіальних управліннях, участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів, що стосуються діяльності ДБР, ініціювання й аналіз звернень громадян, участь у відборі кадрів та в дисциплінарних процедурах, громадську експертизу управлінських рішень тощо [158;118;108]. У результаті саме через діяльність Ради відбувається «переломлення» загальних механізмів громадського контролю у специфічному просторі публічного управління ДБР, де забезпечення прав людини, прозорості та підзвітності безпосередньо поєднане з ефективністю розслідування найбільш суспільно небезпечних злочинів.

Узагальнення напрацювань щодо громадського контролю у сфері державного оборонного замовлення дозволяє виокремити низку універсальних ознак цього явища, які в повній мірі релевантні для розуміння місця Ради громадського контролю при ДБР. До таких ознак належать: активна участь громадян та інститутів громадянського суспільства у спостереженні за діяльністю органів публічної влади; спрямованість контролю на забезпечення прозорості, ефективності та законності використання публічних ресурсів; орієнтація на захист публічного інтересу; здійснення контролю виключно в межах закону та у визначених ним формах; взаємодія з іншими видами контролю (парламентським, урядовим, судовим); сприяння виявленню проблем, вдосконаленню процедур та підвищенню якості управлінських рішень [139]. Саме в такому – універсалізованому – вимірі громадський контроль повинен сприйматися і в системі публічного управління ДБР, де об'єктом уваги Ради громадського контролю є не оборонні закупівлі, а організація та результати діяльності органу досудового розслідування, що оперує значними владно-примусовими повноваженнями.

Перенесення зазначених ознак на площину функціонування Ради громадського контролю при ДБР дає змогу трактувати її як інструмент, покликаний забезпечувати прозорість і публічну підзвітність управлінських рішень Директора, їх відповідність публічному інтересу та стандартам захисту прав людини. Взаємодія Ради з іншими формами контролю в секторі безпеки і

правопорядку – парламентським, урядовим, судовим, прокурорським – створює комплексну систему стримувань і противаг, у межах якої громадський контроль не дублює державний нагляд, а доповнює його «знизу», через механізми участі громадян та їх об'єднань. У цьому розумінні Рада громадського контролю в структурі публічного управління ДБР виконує роль своєрідного «каталізатора» інституційних змін: її висновки й рекомендації здатні ініціювати вдосконалення внутрішніх процедур, підвищення прозорості використання ресурсів, посилення гарантій недопущення зловживань владою з боку керівництва Бюро.

У дослідженні громадського контролю у секторі безпеки й оборони слушно підкреслюється, що такий контроль є, передусім, діяльністю громадян та їх об'єднань із наглядом за виконанням норм законодавства, дотриманням визначених повноважень і прав людини спеціалізованими органами, наділеними владно-примусовими функціями. На прикладі Державної прикордонної служби України громадський контроль трактується як цілеспрямована діяльність громадян та їх об'єднань, спрямована на перевірку відповідності дій служби вимогам закону та стандартам прав людини, що реалізується, зокрема, через механізм громадської ради при відповідному органі [148]. Такий підхід цілком придатний для перенесення на площину діяльності Ради громадського контролю при ДБР, оскільки ідеться про контроль за органом, який належить до сектору безпеки, активно застосовує заходи кримінально-процесуального примусу і безпосередньо впливає на реалізацію конституційних прав і свобод людини.

Важливим елементом цієї концепції є акцент на процедурній природі громадського контролю: його здійснення розуміється як врегульований нормами законодавства порядок дій, спрямований на досягнення конкретного правового результату – забезпечення законності, підзвітності та прозорості діяльності органу, що контролюється. У випадку Державної прикордонної служби відповідні процедури детально закріплені у положенні про громадську раду при її Адміністрації, тоді як аналіз законодавства привів автора до

висновку про потребу оновлення профільного закону із прямим врегулюванням механізму громадського контролю [148]. За аналогією можна стверджувати, що для ДБР оптимальною моделлю було б поєднання детального підзаконного регулювання діяльності Ради громадського контролю із чітким законодавчим закріпленням її процедурного статусу як одного з інструментів демократичного цивільного контролю за органом сектору безпеки й оборони, відповідно до засад, визначених Законом України «Про національну безпеку України» [123].

Комплексний порівняльно-правовий аналіз правового регулювання діяльності рад громадського (публічного) контролю при новостворених правоохоронних і антикорупційних органах дає змогу конкретизувати проблемне місце Ради громадського контролю при ДБР у чинній нормативній системі. Зіставлення положень законів України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Бюро економічної безпеки України» та «Про Державне бюро розслідувань» у розрізі чотирьох ключових блоків – контролю за діяльністю органу, повноважень ради, назви основного напрямку її діяльності та суб'єкта затвердження Положення про раду – демонструє істотні розбіжності й колізії. Зокрема, у законодавстві відсутня уніфікована конструкція «публічного контролю», використовуються різні терміни («громадський», «цивільний» контроль), по-різному врегульовано перелік повноважень відповідних рад, а щодо ДБР додатково закріплено специфічну норму про затвердження Положення про Раду громадського контролю Указом Президента України за поданням Директора Бюро, що викликає сумніви з точки зору відповідності конституційно визначеній компетенції глави держави [177].

Проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що фрагментарність і непослідовність законодавчого врегулювання статусу рад громадського контролю, у тому числі й Ради при ДБР, знижує потенціал цього інституту як повноцінного елемента демократичного цивільного контролю в секторі безпеки та правопорядку. Автори слушно акцентують на необхідності

уніфікації підходів до закріплення контрольних повноважень громадськості, узгодження термінології («публічний»/«громадський»/«цивільний» контроль), усунення колізій із законодавством про національну безпеку, а також приведення процедури затвердження положень про ради громадського контролю у відповідність до конституційної моделі розподілу повноважень між органами державної влади [177]. У вимірі публічного управління в структурі ДБР це означає, що подальша інституційна розбудова Ради громадського контролю має ґрунтуватися не лише на підзаконному регулюванні, а й на оновленому, узгодженому законодавчому масиві, який би закріплював її місце в системі механізмів стримувань і противаг, що спрямовані на забезпечення верховенства права, прозорості та пріоритету прав людини в діяльності Директора та всього Бюро.

Узагальнення сучасних тенденцій трансформації правоохоронних органів в економічній сфері дає змогу розмістити Раду громадського контролю при ДБР у ширшому контексті інституційних змін у секторі безпеки й правопорядку. Дослідження організації та функцій Служби безпеки України, Бюро економічної безпеки, Державного бюро розслідувань і Національного антикорупційного бюро показує, що ці органи дедалі більше розглядаються як елементи єдиної системи протидії злочинам проти економічної системи, де ключове значення має ефективність управлінських рішень, прозорість використання ресурсів та здатність до міжвідомчої координації [194]. У такій конфігурації Рада громадського контролю при ДБР відіграє роль інституційного «провідника» суспільного запиту на прозорість та підзвітність: через свої рекомендації вона здатна впливати на те, як саме Директор Бюро визначає пріоритети у сфері розслідування економічних злочинів, організації спільних слідчих груп, взаємодії з іншими органами та реалізації функцій у контексті національної безпеки.

Важливо, що запропоновані науковцями напрями реформування правоохоронних органів – створення єдиного національного інформаційно-комунікаційного порталу, запровадження системи кадрових резервів, розвиток

концепції «освіти протягом життя» для персоналу, поглиблення міжвідомчої співпраці та посилення кіберзахисту – безпосередньо кореспондують завданням Ради громадського контролю щодо оцінювання стратегічних управлінських рішень Директора ДБР. Саме Рада може ставати майданчиком, де обговорюються суспільні очікування від участі ДБР у таких трансформаціях, формуються публічні критерії ефективності управління та дається оцінка тому, наскільки керівництво Бюро враховує ці рекомендації при модернізації внутрішніх процедур, цифровізації управління та підвищенні професійної спроможності персоналу. У результаті інституційний розвиток ДБР у руслі загальносекторальних реформ набуває додаткового виміру – виміру громадського контролю за управлінськими рішеннями, який забезпечує не лише їхню правову, а й соціальну легітимність.

Узагальнення конституційно-правових підходів до взаємодії держави й громадянського суспільства дозволяє розглядати Раду громадського контролю при ДБР як одну з організаційно оформлених форм такої взаємодії, що поєднує елементи демократичного врядування та механізмів гарантування прав людини. У сучасній доктрині наголошується, що громадський контроль з боку інститутів громадянського суспільства є базовою формою співпраці держави й суспільства поряд із залученням громадськості до реформ, делегуванням їй окремих функцій та державним фінансуванням відповідних інституцій [195]. Саме в цьому ракурсі Рада громадського контролю при ДБР виступає не ізольованою ланкою внутрішньої структури Бюро, а елементом ширшої моделі конституційної держави, яка покликана в кризових умовах – воєнний стан, масштабні безпекові виклики – поєднувати ефективність правоохоронної діяльності з неухильним дотриманням конституційних принципів, легітимної мети обмежень прав і свобод людини та відкритої комунікації з громадянським суспільством.

Закріплення Ради громадського контролю при ДБР як постійно діючого консультативно-дорадчого органу у сфері публічного управління фактично інституціалізує один із ключових каналів діалогу між державою та

інститутами громадянського суспільства у сфері кримінальної юстиції. Участь представників громадськості в оцінюванні управлінських рішень Директора, виробленні рекомендацій щодо реформування ДБР, участі в дисциплінарних і конкурсних процедурах відповідає європейським моделям демократичного врядування, про які йдеться в доктрині: оптимізація гарантій прав людини й ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства досягається через гармонізацію законодавства з міжнародними стандартами, посилення інституційних форм співпраці та запровадження реальних механізмів впливу громадськості на публічно-владні рішення [195]. У результаті Рада громадського контролю в системі публічного управління ДБР постає як важливий конституційно-правовий інструмент досягнення балансу інтересів між потребами безпеки й завданнями ефективного розслідування з одного боку та пріоритетом прав і свобод людини – з іншого.

Сучасні дослідження громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні засвідчують, що ключовою системною проблемою залишається відсутність комплексного нормативно-правового акта, який би чітко регламентував механізми, суб'єктів та процедури такого контролю, особливо в умовах воєнного стану. Наголошується, що чинні норми мають фрагментарний характер, не забезпечують належної ефективності громадського нагляду і не враховують специфіку функціонування правоохоронних органів у періоди збройної агресії та загроз національній безпеці [15]. У зв'язку з цим пропонується ухвалити спеціальний Закон України «Про громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів України», яким визначити процедури здійснення контролю, у тому числі в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також закріпити джерела фінансування відповідної діяльності суб'єктів громадянського суспільства. Для системи публічного управління в структурі ДБР це означає, що Рада громадського контролю наразі діє в умовах нормативної «прогалини», коли її статус визначається переважно спеціальним законодавством та підзаконними актами, тоді як загальні засади громадського контролю за правоохоронними

органами залишаються невідпорядкованими, що об'єктивно звужує потенціал Ради як елемента демократичного цивільного контролю.

Концепція створення незалежних агентств громадського контролю, онлайн-платформ для подання скарг і звернень, а також широкомасштабних інформаційно-просвітницьких кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності громадян щодо механізмів впливу на правоохоронні органи, безпосередньо кореспондує можливим напрямом розвитку інституційної спроможності Ради громадського контролю при ДБР [15]. У разі відповідного законодавчого оновлення Рада при ДБР могла б інтегрувати у свою діяльність окремі елементи такої моделі: виступати майданчиком для взаємодії з незалежними контролюючими структурами, ініціювати розроблення та впровадження електронних сервісів для комунікації з громадянами, брати участь в інформаційних кампаніях щодо прав людини та можливостей громадського впливу на управлінські рішення Директора Бюро. У поєднанні з вимогами законодавства про правовий режим воєнного стану, яке допускає тимчасові обмеження окремих прав, але не скасовує потреби в демократичному контролі за сектором безпеки [127], це створює підґрунтя для переосмислення Ради громадського контролю при ДБР як ключової ланки багаторівневої системи громадського нагляду за діяльністю органу, що поєднує значні владно-примусові повноваження з високим рівнем відповідальності за дотримання прав і свобод людини.

Концепція демократичного цивільного контролю за органами сектору безпеки і оборони дозволяє більш повно окреслити місце Ради громадського контролю при ДБР у системі публічного управління. У науковій літературі наголошується, що ефективна модель такого контролю передбачає поєднання парламентського нагляду, який реалізується через ухвалення законів, затвердження оборонних бюджетів, діяльність спеціалізованих комітетів та тимчасових комісій, із громадським наглядом, що здійснюється інститутами громадянського суспільства, громадськими радами, зверненнями громадян та діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [155]. У

такій багаторівневій системі Державне бюро розслідувань, як суб'єкт сектору безпеки, повинно бути одночасно підконтрольним як парламенту (через механізми, передбачені Законом України «Про національну безпеку України»), так і громадськості – через спеціалізовані інститути, до яких належить Рада громадського контролю при ДБР.

Застосування цієї концепції до діяльності Ради громадського контролю при ДБР дає змогу трактувати її як складову демократичного цивільного контролю, яка доповнює парламентський нагляд «знизу», забезпечуючи безпосередній вплив громадянського суспільства на управлінські рішення Директора Бюро. Саме через Раду реалізуються типові форми громадського нагляду, описані для всього сектору безпеки: запити публічної інформації, участь у громадських обговореннях, громадська експертиза проєктів рішень, формування рекомендацій щодо вдосконалення законодавства та організаційної практики. При цьому демократичний цивільний контроль у розумінні Закону України «Про національну безпеку України» набуває у випадку ДБР конкретизованого вигляду: парламент визначає загальні «правила гри» та рамки повноважень Бюро, а Рада громадського контролю стежить за тим, як ці правила імплементуються в повсякденній управлінській діяльності, чи не виходять управлінські рішення Директора за межі законності та чи не створюють вони загрози для прав і свобод людини.

Важливою складовою доктринального осмислення статусу Ради громадського контролю при ДБР є зіставлення її моделі з іноземним досвідом організації громадського (цивільного) контролю за правоохоронними й розвідувальними органами. У сучасних європейських та північноамериканських юрисдикціях ключовий акцент робиться на парламентському контролі, судовому нагляді, інституції омбудсмана та аналітичній діяльності незалежних неурядових організацій, тоді як безпосередній вплив громадських структур на кадрові рішення, дисциплінарні процедури чи оцінку керівників правоохоронних органів є обмеженим. Українська ж модель для новостворених органів – НАБУ, НАЗК, ДБР – пішла

шляхом суттєвого розширення повноважень громадських рад, які фактично отримали можливість впливати на призначення й звільнення керівників, роботу дисциплінарних комісій і загальну оцінку діяльності відомств [1].

З одного боку, така конструкція підсилює суспільний вимір публічного управління в ДБР, роблячи Директора та керівництво органу більш чутливими до очікувань громадянського суспільства. З іншого боку, обґрунтовано звертається увага на ризик надмірної залежності нових правоохоронних інституцій від вузького кола громадських організацій, фінансування й реальні інтереси яких можуть виходити за межі власне публічного інтересу. Для системи публічного управління в структурі ДБР це означає, що подальший розвиток Ради громадського контролю має поєднувати збереження її ролі як інструменту демократичного цивільного контролю з чітким нормативним окресленням меж впливу на управлінські рішення Директора, прозорістю формування складу Ради та запобіжниками щодо конфлікту інтересів. Лише за таких умов Рада здатна виконувати функцію ефективної «противаги» в системі стримувань і противаг, не підмінюючи собою ані парламентський нагляд, ані внутрішньодержавні механізми гарантування суверенітету й незалежності правоохоронних органів.

Узагальнення доктринальних підходів до громадського контролю за діяльністю Національної поліції України дає змогу додатково конкретизувати місце Ради громадського контролю при ДБР серед інших суб'єктів громадського нагляду у сфері правоохоронної діяльності. У науковій літературі громадський контроль у поліцейській сфері визначається як цілеспрямована діяльність організованої й неорганізованої громадськості, спрямована на оцінювання якості виконання завдань та обов'язків правоохоронного органу, дотримання ним законності, прав і свобод людини, а також на корекцію публічної політики у цій сфері [22]. У такій логіці Рада громадського контролю при ДБР постає, з одного боку, як різновид організованої громадськості, що володіє інституційно оформленим правовим статусом, а з іншого – як канал артикуляції позицій широкої, у тому числі «неорганізованої» громадськості,

чий оцінки реалізації завдань Бюро перетворюються на юридично релевантні рекомендації керівництву.

Класифікація суб'єктів громадського контролю, запропонована для поліцейської сфери (індивідуальні й колективні, організовані й неорганізовані, фізичні особи, громадські об'єднання, консультативно-дорадчі органи, медіа тощо), дає підстави розглядати Раду громадського контролю при ДБР як одну з ключових колективних, організованих та правоохоронно орієнтованих ланок у ширшій системі громадського нагляду. Вона не замінює собою інших суб'єктів (громадську думку, ЗМІ, правозахисні організації, індивідуальні звернення громадян), а навпаки – акумулює й систематизує їхні сигнали, надаючи їм форми офіційних висновків і пропозицій, що підлягають обов'язковому розгляду Директором ДБР. Саме завдяки такій інституційній ролі Рада перетворюється на важливий елемент публічного управління в Бюро, через який якість виконання його функцій, дотримання прав людини та ефективність використання владно-примусових повноважень постійно співвідносяться з очікуваннями та інтересами суспільства.

Узагальнення теоретичних підходів до вдосконалення громадського контролю на прикладі Державної фіскальної служби України дозволяє конкретизувати вимоги до організації роботи Ради громадського контролю при ДБР як спеціалізованого суб'єкта нагляду у сфері кримінальної юстиції. Дослідження показують, що ефективність громадського контролю безпосередньо залежить від усунення дублювання функцій між різними органами нагляду, налагодження реальної, а не декларативної взаємодії з органами публічної влади, а також від переходу від абстрактних декларацій до чітко прописаних механізмів співпраці й координації дій між державним і громадським контролем [11]. У площині публічного управління в структурі ДБР це означає, що Рада громадського контролю повинна діяти не ізольовано, а в логіці узгодженого розподілу контрольних повноважень між парламентським, урядовим, прокурорським, внутрішньовідомчим контролем і

інститутами громадянського суспільства, уникаючи як «паралельного» дублювання, так і фактичної підміни державних механізмів нагляду.

Пропонована для фіскальної сфери модель критеріїв здійснення громадського контролю – своєчасність реагування на управлінські рішення, доступність процедур контролю для громадськості, відкритість і прозорість інформації, результативність контрольних заходів та професійність суб'єктів контролю – цілком придатна для проєкції на діяльність Ради громадського контролю при ДБР. Для останньої це означає потребу впровадження внутрішньої системи «управління якістю» власної роботи: визначення зрозумілих критеріїв оцінювання управлінських рішень Директора (зокрема щодо дотримання прав людини, запобігання конфлікту інтересів, прозорості використання ресурсів), формування процедур аналізу та оприлюднення результатів громадського моніторингу, а також забезпечення належного рівня професійної підготовки членів Ради, без чого її рекомендації не сприйматимуться ані керівництвом ДБР, ані суспільством як фахові та легітимні.

Отже, використання напрацювань щодо вдосконалення громадського контролю у фінансово-фіскальній сфері дозволяє переосмислити статус Ради громадського контролю при ДБР як не просто консультативного майданчика, а як елемента системи публічного управління, який повинен діяти на основі чітко визначених процедур, критеріїв та стандартів якості. Такий підхід посилює її потенціал як інструменту виявлення системних проблем в організації роботи Бюро, формування обґрунтованих пропозицій щодо їх подолання та, в кінцевому підсумку, як механізму зміцнення довіри суспільства до Директора ДБР і всього органу як важливої ланки сектору безпеки та захисту прав людини.

Порівняльний аналіз механізмів громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України дозволяє глибше зрозуміти потенціал Ради громадського контролю при ДБР як елемента системи стримувань і противаг у публічному управлінні. Досвід НАБУ демонструє, що

поєднання спеціалізованого правоохоронного мандата з розгалуженою системою зовнішнього контролю – парламентського, прокурорського, громадського – може забезпечувати вищий рівень прозорості та довіри суспільства. Зокрема, акцент робиться на тому, що ефективність боротьби з корупцією безпосередньо залежить від незалежності органу, достатності його ресурсів, а також від системного залучення інститутів громадянського суспільства до оцінювання результатів його діяльності й формування громадської думки щодо дотримання стандартів прав людини та верховенства права [133].

У цьому контексті показовою є модель Ради громадського контролю при НАБУ як спеціалізованого контрольного органу з чітко визначеними повноваженнями щодо аналізу звітів, участі у дисциплінарних і конкурсних процедурах, вироблення публічних висновків і рекомендацій, які обов'язково враховуються під час оцінювання ефективності Бюро [120;90]. Проекція цієї моделі на Державне бюро розслідувань дає підстави стверджувати, що Рада громадського контролю при ДБР має бути не формальним додатком до організаційної структури Бюро, а дієвим спеціалізованим суб'єктом громадського нагляду, спроможним через аналіз офіційної звітності, звернень громадян, матеріалів засобів масової інформації та інших джерел здійснювати постійне оцінювання управлінських рішень Директора, їх відповідності вимогам законності, стандартам прав людини та публічному інтересу. Саме у такій якості Рада здатна забезпечувати реальний баланс між потужними владно-примусовими повноваженнями ДБР і потребою в прозорості, підзвітності та довірі суспільства до цього органу.

Подальша характеристика Ради громадського контролю при ДБР набуває більшої повноти, якщо розглядати її у ширшій парадигмі консультативно-дорадчих органів при органах влади в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. На прикладі громадських рад у соціальній сфері показано, що такі органи виконують роль інституційованого каналу діалогу «органи державної влади – громадськість», акумулюють суспільні інтереси,

забезпечують експертну адвокацію публічного інтересу та створюють умови для колективного прийняття рішень у сферах, де перетинаються публічні й приватні інтереси [159]. Перенесення цих висновків на сферу кримінальної юстиції дозволяє розглядати Раду громадського контролю при ДБР як консультативно-дорадчий орган, що не лише перевіряє формальну законність рішень Директора, а й забезпечує їхню соціальну легітимність у контексті масштабних безпекових викликів та воєнних реалій.

З огляду на те, що діяльність ДБР безпосередньо стосується найчутливіших аспектів прав людини – права на життя, свободу, особисту недоторканність, справедливий суд – Рада громадського контролю має потенціал відігравати подібну до «соціальної сфери» роль: бути майданчиком, де фахові представники громадськості системно оцінюють вплив управлінських рішень Директора на стан реалізації прав і свобод, напрацьовують пропозиції щодо удосконалення внутрішніх процедур, дисциплінарних практик, комунікаційних стратегій Бюро. У цьому разі акцент зміщується з формального погодження окремих рішень на довгострокову експертну участь у виробленні публічної політики ДБР, зокрема щодо пріоритетів розслідувань у воєнний та післявоєнний періоди, взаємодії з потерпілими, запобігання повторній віктимізації та зміцнення довіри до інститутів кримінальної юстиції.

З урахуванням запропонованих у доктрині підходів до модернізації консультативно-дорадчих органів в умовах війни, Рада громадського контролю при ДБР має розвиватися не як статичний «додаток» до структури Бюро, а як динамічний інструмент державно-громадської взаємодії, здатний адаптувати форми роботи (онлайн-засідання, електронні консультації, аналіз відкритих даних, публічні звіти) до безпекових обмежень, зберігаючи при цьому головну функцію – забезпечення публічної підзвітності Директора ДБР та пріоритету прав людини в управлінських рішеннях органу.

У контексті євроінтеграційного курсу України Рада громадського контролю при ДБР набуває додаткового виміру як один із каналів

«приземлення» демократичних норм ЄС у національний сектор безпеки. Досвід реформування Служби безпеки України засвідчує, що Європейський Союз дедалі активніше впливає на трансформацію органів безпеки не стільки через матеріальні стимули, скільки через поширення власних демократичних стандартів – верховенства права, підзвітності, дотримання прав людини та демократичного контролю над спеціальними службами. У дослідженні, присвяченому реформі СБУ, показано, що саме апеляція до «нормативної сили» ЄС і його демократичної моделі дозволяє поступово долати опір радянських за походженням інституцій, які традиційно тяжіють до закритості, надмірної концентрації повноважень та пріоритету каральної функції над правозахисною [188]. Саме в такій парадигмі Рада громадського контролю при ДБР постає як інституційний провідник демократичних норм ЄС у внутрішню організацію Бюро та управлінські рішення Директора.

Водночас акцент на локальній «подорожі норм» та неминучій колізії між європейськими демократичними цінностями і вкоріненими радянськими практиками дає змогу по-новому оцінити потенціал Ради громадського контролю як суб'єкта публічного управління. З одного боку, вона покликана репрезентувати в структурі ДБР «ліберально-демократичну» складову національного правопорядку, спираючись на стандарти ЄС щодо прозорості, парламентського та громадського нагляду, обмеження дискреційних повноважень силових органів. З іншого боку, Рада діє у середовищі, де зберігається потужний інституційний спротив будь-яким формам зовнішнього (зокрема й громадського) контролю та де значна частина управлінських практик продовжує відтворювати логіку «силового апарату» радянського типу. Тому її роль полягає не лише в наданні рекомендацій Директору ДБР, а й у поступовому формуванні всередині Бюро та в суспільстві «критичної маси» прихильників демократичних стандартів функціонування органів безпеки, які апелюють до європейських норм як до легітимного орієнтиру трансформації публічного управління в ДБР.

Еволюція нормативно-правового регулювання взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні дає змогу розглядати Раду громадського контролю при ДБР як логічний результат тривалої інституціалізації механізмів громадської участі в публічному управлінні. В актах Президента України та Кабінету Міністрів України закріплено консультації з громадськістю, створення громадських рад, проведення публічних консультацій, громадських експертиз, моніторингу виконання стратегій розвитку громадянського суспільства, що формує загальний каркас для галузевих форм громадського контролю, зокрема у правоохоронній сфері [14]. На цьому тлі Рада громадського контролю при ДБР постає не «випадковим» чи суто політичним органом, а спеціалізованим інститутом громадянського суспільства, інтегрованим у загальнонаціональну систему участі та контролю, що реалізує у секторі кримінальної юстиції закріплені в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства принципи партнерства, прозорості, взаємної відповідальності та підзвітності держави громадянам [121].

В умовах воєнного стану, коли закономірно посилюються повноваження силових органів і допускаються тимчасові обмеження окремих прав та процедур участі громадськості, нормативно оформлений механізм взаємодії держави та громадянського суспільства набуває додаткового значення як запобіжник від звуження простору демократії понад передбачені Конституцією межі [127]. У цьому контексті Рада громадського контролю при ДБР має розглядатися як «опорна точка» системи публічного управління в секторі розслідувань: з одного боку, вона вбудована в загальну архітектуру державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, а з іншого – покликана забезпечувати безперервність громадського моніторингу управлінських рішень Директора ДБР, навіть за умов особливого правового режиму. Саме через поєднання загальнонаціональних нормативних стандартів участі громадськості та специфічного мандата у сфері кримінальної юстиції Рада громадського контролю здатна виконувати функцію структурного

посередника між публічною владою і суспільством, підтримуючи необхідний баланс між ефективністю силових повноважень Бюро та реальним забезпеченням прав і свобод людини.

Узагальнення теоретико-прикладних напрацювань щодо функціонування громадських рад при органах виконавчої влади дозволяє глибше осмислити місце Ради громадського контролю при ДБР у системі публічного управління. Дослідження показують, що громадські ради, будучи консультативно-дорадчими інституціями при органах влади, за умови належної організації здатні перетворюватися на потужний інструмент залучення громадян до формування й реалізації державної політики, місток між публічною владою й суспільством, який забезпечує зворотний зв'язок, громадський моніторинг, громадську (в тому числі антикорупційну) експертизу та комунікацію «влада – громадськість» на системній основі [72]. Перенесення цієї моделі на сферу кримінальної юстиції означає, що Рада громадського контролю при ДБР покликана виконувати аналогічні функції, але з урахуванням специфіки особливо чутливого до прав людини сектору безпеки: забезпечувати участь громадськості в обговоренні ключових управлінських рішень Директора, формувати експертні висновки щодо проєктів внутрішніх актів, здійснювати громадський моніторинг практик досудового розслідування та дисциплінарної відповідальності працівників Бюро, сприяти прозорості комунікації ДБР із суспільством.

Водночас виявлені у дослідженнях системні проблеми діяльності громадських рад – низький професійний рівень частини їх членів, недостатнє ресурсне забезпечення, декларативність консультацій з громадськістю, необов'язковість рішень рад для органів влади, спроби політизації їх роботи – є безпосередньо релевантними для оцінки фактичного функціонування Ради громадського контролю при ДБР. З огляду на те, що її правовий статус формально відповідає загальній моделі громадських рад, визначеній постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної

політики», інституційна ефективність Ради при ДБР залежить від того, наскільки вдається подолати типові вади: забезпечити реальну фаховість і репрезентативність складу, налагодити регулярну, а не «епізодичну» взаємодію з Директором та керівництвом Бюро, надати її висновкам ваги через нормативні гарантії розгляду й реагування. Саме через таку призму Рада громадського контролю постає як специфічна форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами у секторі розслідувань, де від якості її інституційного дизайну й практики роботи безпосередньо залежить рівень прозорості, підзвітності та орієнтованості управлінських рішень Директора ДБР на захист прав і свобод людини.

Узагальнення сучасних підходів до розвитку партнерства між державою та громадянським суспільством дозволяє по-новому оцінити інституційний потенціал Ради громадського контролю при ДБР як одного з механізмів підвищення якості публічного управління. Наголошується, що попри значний масив нормативно-правових актів, які регулюють участь інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації державної політики, механізми громадського контролю та експертизи залишаються недостатньо розвиненими, а участь громадськості – недостатньо інституціоналізованою і ресурсно забезпеченою [34]. У цьому контексті Рада громадського контролю при ДБР постає як один із спеціалізованих каналів реалізації концепції «спільного управління», коли інститути громадянського суспільства не лише спостерігають за діяльністю органу, а й беруть участь у виробленні управлінських рішень, оцінюванні їх ефективності, формуванні стандартів прозорості та підзвітності у сфері кримінальної юстиції.

Зазначені в доктрині умови ефективного партнерства – розширення доступу до публічної інформації та відкритих даних, створення дієвих процедур делегування окремих повноважень громадським організаціям, розвиток форм спільного аналізу публічної політики, запровадження єдиних стандартів звітності органів влади перед громадськістю – безпосередньо кореспондують завданням Ради громадського контролю при ДБР. Її діяльність

логічно інтегрується в загальнонаціональну систему взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства, але має додатковий акцент на секторі безпеки й кримінальної юстиції, де відкритість, підзвітність і якість управлінських рішень Директора ДБР набувають особливої ваги з огляду на масштаб втручання в права людини. Саме тому інституційний розвиток Ради має орієнтуватися на закріплення процедур регулярного публічного звітування Директора, використання відкритих даних для громадського моніторингу, розвиток експертних форматів оцінювання управлінських рішень, що в сукупності перетворює її з формально-консультативної структури на повноцінний елемент механізму забезпечення якості публічного управління в структурі ДБР.

Узагальнюючи викладене, Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань доцільно розглядати як ключовий елемент організаційно-правового механізму публічного управління в структурі Бюро, що виконує одночасно контрольну, комунікативну та правозахисну функції. Її створення на нормативній основі спеціального закону та підзаконних актів забезпечує інституційне оформлення участі громадськості у формуванні та реалізації управлінських рішень Директора ДБР, зокрема в питаннях кадрової політики, дисциплінарної відповідальності, внутрішньої організації досудового розслідування й комунікації з суспільством [104;87]. Саме через діяльність Ради принципи відкритості, прозорості, підзвітності та пріоритету прав людини набувають конкретного змісту в повсякденній практиці публічного управління в ДБР, що є особливо важливим з огляду на масштаб владно-примусових повноважень цього органу та чутливість сфери кримінальної юстиції.

Водночас проведений теоретико-правовий аналіз виявляє низку системних обмежень, які стримують реалізацію потенціалу Ради громадського контролю як повноцінного суб'єкта демократичного цивільного контролю. До них належать фрагментарність законодавчого регулювання громадського контролю за правоохоронними органами загалом, відсутність уніфікованої

термінології й єдиного базового закону, нечіткість критеріїв формування складу Ради, недостатнє процедурне закріплення обов'язковості врахування її висновків і рекомендацій у діяльності Директора ДБР. У сукупності це створює ризики формалізації роботи Ради, послаблення її впливу на управлінські рішення, політизації або, навпаки, маргіналізації цього інституту, що суперечить вихідній ідеї посилення балансу владних повноважень і гарантій прав людини в системі ДБР.

З огляду на євроінтеграційні орієнтири України та потребу приведення сектору безпеки у відповідність до європейських стандартів верховенства права, парламентського і громадського нагляду, подальший розвиток Ради громадського контролю при ДБР має розглядатися як один із пріоритетних напрямів удосконалення публічного управління в цьому органі. Інституційне посилення Ради – через уточнення її правового статусу, процедур прийняття та реалізації рекомендацій, критеріїв формування складу, а також запровадження сучасних, у тому числі цифрових форм взаємодії з суспільством – здатне перетворити її на дієвий елемент системи стримувань і противаг щодо Директора ДБР. У такому разі Рада громадського контролю виконує роль стабілізуючого чинника в умовах воєнного стану та післявоєнної трансформації, забезпечуючи не лише ефективність розслідувань, а й сталий пріоритет прав і свобод людини в організаційно-правовому механізмі публічного управління Державного бюро розслідувань.

3.3. Проблеми та перспективи реалізації функцій Директора ДБР: зарубіжний досвід та українські реалії

Функції Директора ДБР у системі публічного управління мають подвійний характер: з одного боку, це управлінське лідерство й організаційне забезпечення діяльності органу, з іншого – персональна відповідальність за законність і результативність реалізації завдань ДБР як державного правоохоронного органу. Законодавча модель виходить із принципу

єдиначальності й покладає на Директора інтегральну відповідальність за функціонування інституції, включно з організацією роботи центрального апарату та територіальних управлінь, формуванням внутрішніх процедур, кадровою та дисциплінарною політикою, управлінням ресурсами й внутрішнім контролем [104].

Звернення до зарубіжного досвіду інституційного та кадрового забезпечення «аналогічних» органів досудового розслідування дозволяє уточнити, які управлінські рішення Директора ДБР є найбільш критичними для стійкості органу в демократичній моделі врядування. Порівняльні приклади (зокрема США, Польщі, Франції та Румунії) демонструють, що результативність керівництва забезпечується поєднанням автономії в межах виконавчої влади, багаторівневого відбору персоналу, сталої професійної підготовки та незалежних механізмів етичного контролю. Для українських реалій це означає доцільність практичного «пакета адаптації»: стандартизації вимог до доброчесності й компетентності, посилення незалежності/неупередженості оцінювальних процедур, розвитку навчальної інфраструктури, а також підтримки інструментів аудиту та зовнішнього контролю як елементів управління довірою. Водночас імплементація іноземних практик має відбуватися не шляхом формального запозичення, а через правове та організаційне налаштування під національну модель публічної служби й чинні антикорупційні обмеження, щоб уникнути конфліктів компетенції та «паралельних» процедур [40].

У площині публічного управління ключовою проблемою є баланс між інституційною автономією ДБР та демократичною підзвітністю. Директор, будучи носієм управлінського мандата, фактично концентрує стратегічні та оперативні важелі: визначення управлінських пріоритетів, організаційне проектування структури й процедур, встановлення внутрішніх стандартів планування та контролю, взаємодію з іншими органами влади. Водночас саме через концентрацію управлінських повноважень підвищуються ризики надмірної персоніфікації управління, залежності інституції від

індивідуального стилю керівництва та політико-адміністративного контексту призначення/звільнення.

Додатковим «українським» викликом є нормативна та організаційна складність ДБР як органу зі змішаною структурою персоналу й функцій (правоохоронний компонент і державна служба в частині забезпечувальних та управлінських посад). Це зумовлює потребу у двох паралельних контурах управління персоналом: спеціальних процедурах для осіб рядового і начальницького складу та загальних правилах державної служби для державних службовців, що працюють у системі ДБР. Внаслідок цього ускладнюються питання уніфікації етики, дисципліни, оцінювання результативності та просування по службі, а також координація управлінських рішень між центральним апаратом і територіальними управліннями [107].

Окремий блок проблем стосується режиму доброчесності та антикорупційного комплаєнсу керівництва. Директор ДБР як суб'єкт публічної влади перебуває в полі обмежень щодо конфлікту інтересів, сумісництва, подарунків, фінансового контролю та інших запобіжників, що є необхідними для довіри до інституції, але водночас потребують адміністративно якісного впровадження в організації через внутрішні політики, навчання, ризик-орієнтований контроль і неминучість дисциплінарної реакції [110].

Ще одна системна проблема – «перетин» управлінських та процесуальних (кримінально-процесуальних) вимірів діяльності ДБР у сприйнятті підзвітності керівництва. У межах публічного управління Директор відповідає за управлінську спроможність органу, ефективне адміністрування, стратегічне планування, кадрову й ресурсну політику. Натомість суспільні очікування часто редукують оцінювання до результатів розслідувань, що мають складну причинність і залежать від взаємодії з іншими суб'єктами кримінальної юстиції. Це створює ризик управлінських перекосів, коли внутрішні процеси (планування, навчання, якість сервісних функцій, дотримання прав людини, управління ризиками) недооцінюються порівняно з «кількісними» показниками.

У контексті демократичної підзвітності важливим став розвиток інструментів парламентського контролю за діяльністю ДБР, зокрема через нормативні зміни, спрямовані на посилення підзвітності керівництва й визначення процедур розгляду звітності. Такі підходи відображають загальноєвропейський тренд на поєднання незалежності правоохоронних інституцій із прозорими формами контролю, що не втручаються у конкретні провадження, але оцінюють політики, управлінські процеси та інституційну результативність [101].

Зарубіжний досвід у частині управлінської ролі керівника спеціалізованого слідчого/антикорупційного органу здебільшого зводиться до трьох стійких конструкцій. Перша – інституційна незалежність керівника, підкріплена чітким строком повноважень, прозорою процедурою добору та обмеженими підставами звільнення; друга – сильний контур зовнішньої підзвітності (парламент/уряд/омбудсман/аудит) із заборonoю процесуального втручання; третя – розвинені інструменти внутрішнього управління якістю: внутрішні інспекції, комплаєнс, управління ризиками, стандарти HR-циклу та професійного розвитку. В українських реаліях ці конструкції частково наявні, але потребують доопрацювання саме як елементів управлінської архітектури, а не лише як «юридичних норм».

Порівняльний аналіз також показує, що ефективність керівника значною мірою залежить від формалізації управлінського циклу: стратегічні цілі мають трансформуватися у середньострокові програми, далі – у річні плани, бюджетні запити, індикатори результативності, а потім – у контроль і публічну звітність. Для ДБР це означає потребу інституціоналізувати стратегування та performance management так, щоб «управлінська» відповідальність Директора була вимірюваною: через якість внутрішніх процедур, своєчасність управлінських рішень, кадрову стабільність, дисциплінарну практику, результати внутрішнього контролю, рівень виконання антикорупційних вимог. Нормативна база дає підстави для таких рішень, але практична реалізація має

бути підкріплена внутрішніми регламентами, цифровими системами управління та управлінською культурою [104].

Наступна перспектива – інституційна якість внутрішнього контролю й комплаєнсу. У зарубіжних системах внутрішні інспекції та підрозділи доброчесності працюють як незалежний «внутрішній аудитор» управлінських рішень, виявляючи ризики, конфлікти інтересів, управлінські збої, а також контролюючи виконання етичних стандартів. Для ДБР це напряму пов'язано з управлінською відповідальністю Директора за запобігання корупції, захист прав людини, недопущення зловживань і забезпечення належної дисциплінарної практики; реалізація цих функцій потребує поєднання антикорупційних вимог загальнодержавного рівня з внутрішніми політиками органу [110].

Важливою проблемою є фрагментарність комунікації публічного управління ДБР із суспільством: часто комунікуються окремі інформаційні приводи, але меншою мірою – управлінські політики (стандарти доброчесності, кадрові принципи, програми навчання, підходи до оцінювання якості роботи підрозділів). Зарубіжний досвід демонструє, що довіра до керівника правоохоронного органу формується не лише «результатами», а й прогнозованістю управління: регулярною звітністю, публічними поясненнями управлінських рішень, прозорими кадровими процедурами, відкритими даними про діяльність у межах, допустимих законом. Для ДБР ця перспектива прямо корелює з розвитком форм зовнішнього контролю та з підвищенням прозорості нормативної бази органу, зокрема через систематизацію й оприлюднення підзаконних актів та внутрішніх регламентів у межах, що не шкодять службовій інформації [97].

У підсумку проблеми реалізації функцій Директора ДБР в українських реаліях концентруються навколо трьох вузлів: поєднання незалежності та підзвітності, управління змішаною моделлю персоналу й процедур, а також інституційна спроможність управлінського циклу (планування–ресурси–HR–контроль–звітність). Перспективи ж пов'язані з формалізацією стратегування

та показників результативності, посиленням внутрішнього контролю й комплаєнсу, розвитком управлінської вертикалі та стандартизацією управлінських процедур у центральному апараті й територіальних управліннях. Така «публічно-управлінська» оптика дозволяє оцінювати діяльність Директора не лише через процесуальні результати, а й через якість управління інституцією, що є визначальним для стійкості ДБР у умовах реформування та суспільних очікувань [104].

У контексті зарубіжного досвіду показовим є порівняння ДБР із ФБР як інституційно близьких за логікою створення та спектром завдань органів, де ключова управлінська роль керівника полягає не лише в адмініструванні апарату, а й у вибудові стійкої моделі «інтелектуально керованої» правоохоронної діяльності. Зокрема, вказується, що ФБР поєднує статус головного слідчого органу Міністерства юстиції США з функціями суб'єкта розвідувального співтовариства, а також виконує сервісні функції для партнерів (лабораторні дослідження, ідентифікація, навчання), що організаційно підсилює здатність керівництва планувати, координувати й стандартизувати діяльність на всій території держави та в міжвідомчих форматах співпраці [160].

Для українських реалій це підкреслює проблему обмеженої інституційної «керованості знаннями» в реалізації функцій Директора ДБР: без системної аналітики, внутрішніх стандартів якості, розвинених механізмів професійного навчання та стабільних горизонтальних зв'язків із партнерами (спільні групи, обмін даними, єдині процедури) управлінські рішення залишаються більш реактивними, ніж стратегічними. Відповідно, перспективи посилення управлінської спроможності Директора ДБР доцільно пов'язувати з інституціоналізацією міжвідомчої координації, розвитком внутрішніх сервісних і навчальних спроможностей, стандартизацією процесів та підвищенням автономності управлінських рішень за умови посилення прозорості підзвітності – що узгоджується з рекомендаціями щодо необхідності зміцнення незалежності, кадрової якості та відкритості діяльності органу [160].

В українських реаліях реалізація функцій Директора ДБР ускладнюється тим, що управлінська результативність органу значною мірою «прив'язана» до якості компетенції територіальних управлінь: її нормативної визначеності, повноти повноважень, наявності гарантій діяльності та чіткості меж (у т.ч. територіальних), а також до коректного розмежування підслідності й уникнення конфліктів юрисдикції з іншими органами досудового розслідування. У цьому сенсі компетенція територіальних управлінь розглядається як комплексне явище (повноваження, функції, завдання, мета, а також гарантії), а її «ядром» фактично виступає нормативно окреслений комплекс повноважень і підслідності, що напряду впливає на керованість системи «центр–регіони» та на можливість Директора забезпечувати єдність практики, дисципліну виконання, стандарти якості й прозору підзвітність управлінських рішень [5].

Перспективи посилення реалізації функцій Директора ДБР у публічному управлінні доцільно пов'язувати з управлінською «кодіфікацією» компетенції територіальних управлінь через уніфікацію внутрішніх регламентів і процедур, запровадження єдиних стандартів планування/контролю, а також із усуненням практичних прогалин у визначенні та розмежуванні підслідності (зокрема в частині недопущення управлінських «провалів» на етапі первинної кваліфікації та внесення відомостей до ЄРДР), що зменшить міжвідомчі конфлікти й підвищить керованість органу на всій території держави. Саме такий підхід перетворює «територіальний фактор» із джерела фрагментації на інструмент реалізації єдиної управлінської політики Директора ДБР і підсилює інституційну спроможність органу виконувати завдання в умовах реформування [5].

У площині публічного управління однією з найбільш відчутних проблем реалізації функцій Директора ДБР залишається «структурна інерція» органу: швидкі зміни зовнішнього середовища, законодавчі коригування та зростання складності кримінальних розслідувань потребують від керівництва високої гнучкості й здатності оперативно перебудовувати організаційні процеси. За

таких умов управлінська ефективність Директора прямо залежить від того, наскільки організаційна структура (центральный апарат і територіальні управління, спеціалізовані підрозділи та внутрішній контроль) підтримує циклічність і безперервність діяльності, не створюючи зайвих бюрократичних «вузьких місць» у прийнятті рішень і розподілі ресурсів [41].

Відповідно, перспективи посилення реалізації функцій Директора ДБР доцільно пов'язувати з управлінськими інструментами, що «підтягують» структуру під сучасні вимоги: підвищення професійної підготовки персоналу через сучасні методики навчання та інноваційні технології, впровадження електронного документообігу й цифрових рішень для оптимізації адміністративних процесів, розвиток прозорості та підзвітності через механізми внутрішнього й зовнішнього аудиту, формування сильної організаційної культури (кодекс етики), а також активізацію міжнародного співробітництва як каналу трансферу управлінських практик. Окремо наголошується на критичній ролі достатнього фінансування та прозорості використання ресурсів, а також на розбудові внутрішнього контролю для запобігання корупції – що в сукупності перетворює функції Директора з «реактивного адміністрування» на стратегічне управління інституційною спроможністю ДБР [41].

Ключовою проблемою реалізації функцій Директора ДБР у вимірі публічного управління є забезпечення реальної (а не декларативної) незалежності органу за одночасного дотримання відкритості та прозорості як умов суспільної довіри. У науковій літературі обґрунтовується, що незалежність ДБР виступає механізмом захисту від політичного впливу та визначає межі відповідальності керівництва, тоді як відкритість і прозорість формують підконтрольність і підзвітність через доступ суспільства та уповноважених органів до інформації про діяльність Бюро у межах закону. Водночас підкреслюється практична складність реалізації цих принципів: наявні правові обмеження гласності (державна таємниця, права учасників проваджень), а також ризики тиску й несанкціонованого втручання, що в

сукупності створює для Директора ДБР «вузол» управлінських рішень між вимогою автономності та очікуванням публічності [136].

З огляду на це, перспективи підвищення ефективності функцій Директора ДБР доцільно пов'язувати з удосконаленням нормативної та процедурної конкретизації принципів організації й діяльності ДБР, аби вони мали чіткі механізми імплементації (процедури інформування, стандарти прозорості, межі службової інформації, управлінська відповідальність за порушення), а також із запровадженням стабільних управлінських практик публічної звітності без втручання у процесуальну самостійність слідчих. Саме Директор у такій моделі має виступати гарантом балансу: забезпечувати політичну нейтральність і недопущення використання ДБР у групових інтересах, розвивати внутрішній контроль як інструмент запобігання зловживанням, і водночас вибудовувати прозору комунікацію про результати діяльності в рамках законодавчих обмежень, що кореспондує із закріпленими засадами діяльності ДБР [104]

В умовах воєнного стану реалізація функцій Директора ДБР у сфері публічного управління набуває додаткового кадрово-правового виміру: ризики мобілізації/військового обліку персоналу та пов'язаних із цим законодавчих ініціатив прямо впливають на інституційну спроможність органу виконувати завдання, що є критичними для стійкості державного апарату. У фаховому дослідженні звертається увага, що окремі положення законопроектних змін (зокрема щодо постановки на військовий облік службовців низки органів, у т.ч. ДБР) є недостатньо обґрунтованими та потенційно створюють дефіцит кадрів у структурах, які вже виконують специфічні функції безпеки й правопорядку; для ДБР це особливо чутливо з огляду на обмежену граничну чисельність персоналу та потребу збереження професійних компетентностей у центральному апараті й територіальних управліннях [33].

Водночас у підсистемі державної служби проблемним є встановлення додаткових умов доступу до служби за ознаками статі та віку, що, за аргументацією авторів, може суперечити конституційному принципу рівного

доступу до державної служби й містити ознаки дискримінації; у площині управлінської відповідальності це трансформується для Директора ДБР у практичні ризики: звуження кадрового резерву, загострення кадрового дефіциту та зростання організаційних витрат на заміщення посад/підготовку нових працівників, що напряду впливає на безперервність виконання функцій керівництва й управління органом [54;107].

Важливим проблемним вузлом у реалізації функцій Директора ДБР є забезпечення службової дисципліни та законності як постійного елементу внутрішньо-організаційного публічного управління. Дотримання дисципліни в ДБР не зводиться до реакції на окремі проступки, а має підтримуватися системою спеціальних суб'єктів і процедур, які наділені особливим адміністративно-правовим статусом. У цьому контексті обґрунтовано, що законність і дисципліна забезпечуються двома групами внутрішніх утворень: постійними (передусім підрозділами внутрішнього контролю та Дисциплінарною комісією, а також керівниками підрозділів центрального апарату й територіальних органів у межах їх управлінської відповідальності) і тимчасовими (конкурсними комісіями, які покликані гарантувати правомірний відбір персоналу). Така архітектура означає, що функції Директора у сфері публічного управління включають не лише «керівництво» як загальну компетенцію, а й інституційне налаштування дисциплінарно-комплаєнсного контуру: визначення підпорядкування, призначення керівників підрозділів внутрішнього контролю, затвердження процедур, координацію дисциплінарних практик та забезпечення єдиних стандартів законності в центральному апараті і в територіальних управліннях [92].

Перспективи підвищення ефективності реалізації функцій Директора ДБР у цій площині доцільно пов'язувати з подальшою управлінською формалізацією та стандартизацією внутрішнього контролю і дисциплінарних процедур, щоб дисципліна і законність виступали не «відомчим реагуванням», а керованим процесом із чіткими правилами запобігання правопорушенням, моніторингу доброчесності, контролю за конфліктом інтересів та

забезпеченням етичної поведінки. Показовим є те, що закон прямо визначає існування підрозділів внутрішнього контролю в центральному апараті та територіальних управліннях і встановлює їх функціональне підпорядкування, що дає Директору інструмент для єдності практики та для перетворення дисциплінарної політики на елемент стратегічного управління ризиками (у т.ч. корупційними) на рівні всієї інституції [104;110].

У контексті проблем і перспектив реалізації функцій Директора ДБР особливої ваги набуває управлінський вимір прозорості та відповідальності як базових принципів публічного управління: вони формують довіру до інституції, знижують корупційні ризики та підсилюють легітимність владних рішень. Обґрунтовується, що прозорість не є одностороннім «інформуванням», а передбачає регулярне й зрозуміле висвітлення діяльності, пояснення управлінських рішень, надання громадянам достовірної та повної інформації, а також використання сучасних ІКТ (цифрові платформи, онлайн-інструменти, роз'яснювальні формати) як чинника трансформації влади в бік вищого рівня відкритості; водночас відповідальність розглядається як інституційний механізм примусу до сумлінного виконання посадових обов'язків, із превентивною та каральною функціями, що зменшує ризик «кризи довіри» до державних інститутів [38].

Звідси випливає, що для Директора ДБР перспективними є такі управлінські рішення, які перетворюють прозорість і відповідальність на відтворювані процедури: стандарти публічної звітності (у межах допустимого без втручання в конкретні провадження), систематизація та доступність організаційно-управлінських регламентів, розвиток цифрових каналів комунікації з громадянами (запити, консультації, роз'яснення), а також посилення внутрішнього контролю й дисциплінарної практики як інструментів відповідальності персоналу. У такій моделі функції Директора набувають чітко «публічно-управлінського» змісту: гарантувати зрозумілість управлінських дій органу, забезпечити підзвітність і водночас підтримати

інституційну стійкість ДБР через належне врядування, що, зрештою, підвищує ефективність виконання завдань Бюро та рівень довіри до нього [38].

Окремою проблемною площиною реалізації функцій Директора ДБР у публічному управлінні є нормативна «невизначеність статусу» органу, яка породжує управлінські колізії в зовнішній взаємодії та внутрішньому адмініструванні. У дослідженні підкреслено, що законодавство не формує єдиного, вичерпного переліку правоохоронних органів і водночас не забезпечує чіткої «системної прив'язки» ДБР у такій системі, що створює розбіжності у правозастосуванні та процедурні суперечності; паралельно з цим фіксується невизначеність позиціонування ДБР як антикорупційного органу та як складової сектору безпеки і оборони (де-факто виконуючи окремі релевантні функції через «проміжні» норми законодавства), що ускладнює для Директора формування стійкої управлінської політики координації, підзвітності та інституційної взаємодії [178].

Не менш значущими для управлінської відповідальності Директора є блоки, пов'язані з соціальним і пенсійним забезпеченням персоналу ДБР та потребою розбудови експертних сервісів у системі Бюро (зокрема включення їх до переліку державних установ, уповноважених на проведення судових експертиз), оскільки ці питання прямо впливають на кадрову стабільність, дисципліну, ресурсну спроможність і якість управлінських рішень. Відповідно, перспективи реалізації функцій Директора доцільно пов'язувати з пріоритетом законодавчої та підзаконної «гармонізації» статусу ДБР (усунення колізій щодо місця органу серед правоохоронних інституцій, узгодження антикорупційного позиціонування та механізмів підзвітності), а також із підтримкою нормативних змін, що закріплюють належні соціальні гарантії та інституціоналізують експертні підрозділи як елемент управління якістю розслідувань і сервісної спроможності органу [178].

Однією з найбільш дискусійних проблем реалізації функцій Директора ДБР у публічному управлінні залишається ризик надмірної концентрації управлінських повноважень у межах принципу єдиноначальності: з одного

боку, це забезпечує оперативність управління та персональну відповідальність, з іншого – потенційно підсилює політизацію посади й створює передумови для зловживань у разі недостатніх запобіжників. У цьому контексті обґрунтовується доцільність поєднання єдиноначальності з механізмами «процесуального погодження» окремих управлінських рішень із першим заступником і заступниками як інструменту розподілу відповідальності та мінімізації одноосібного домінування, що дозволяє зберегти швидкість прийняття рішень і водночас підвищити якість управлінської легітимації найбільш важливих управлінських актів [3].

Не менш значущими є організаційно-функціональні проблеми, що безпосередньо впливають на спроможність Директора забезпечувати керованість системи «центр–територіальні управління» та єдність практики: зокрема, питання територіальної організації підрозділів (обмежена кількість територіальних управлінь і значні зони юрисдикції) може уповільнювати управлінський цикл, ускладнювати оперативне реагування та створювати адміністративні «витрати відстані». Додатковий управлінський ризик породжують конфлікти та перетини підслідності, насамперед у корупційних категоріях, де межа між компетенціями ДБР і НАБУ потребує максимальної визначеності для уникнення процедурних спорів і втрат часу, що прямо впливає на результативність функцій керівництва. У якості перспективних напрямів пропонується: удосконалення суб'єктної та предметної підслідності (з фокусом на злочини, вчинені службовими особами безпосередньо під час виконання службових обов'язків), а також посилення організаційної спроможності територіальної мережі за логікою багаторівневої присутності (адаптованої до національної правової системи), що в публічно-управлінському вимірі дозволяє Директору перейти від «реактивного адміністрування» до стратегічного управління функціональною ефективністю органу [3].

Окремим системним чинником, що зумовлює як проблеми, так і перспективи реалізації функцій Директора ДБР, виступає незавершеність та

фрагментарність адміністративно-правового регулювання функціонування Бюро. Наголошується на відсутності уніфікованого законодавчого закріплення самого поняття «адміністративно-правове регулювання функціонування ДБР» і пропонується розуміти його як систему нормативно-правових актів, що комплексно впорядковують організацію діяльності ДБР задля належної реалізації визначених законом функцій. Такий підхід безпосередньо «перекидає міст» до управлінської ролі Директора, адже саме він у межах єдиначальності фактично забезпечує практичну дієвість норм: перетворює законодавчі засади на внутрішні процедури, організаційні регламенти, алгоритми взаємодії та управлінські рішення, зокрема щодо підзвітності й демократичного цивільного контролю, відкритості, політичної нейтральності та персональної відповідальності працівників [57].

Водночас визначальною перспективою для посилення функцій Директора ДБР у публічному управлінні є «систематизація» нормативного поля й усунення прогалин між законами та підзаконними актами: від узгодження всього масиву регуляторних норм (організаційних, кадрових, контрольних, інформаційних) до чіткішого налаштування процедур взаємодії з іншими органами державної влади та суб'єктами кримінальної юстиції. У цьому контексті підкреслюється значення міжнародно-правових актів, що формують рамки гарантій прав людини під час реалізації повноважень правоохоронних органів, а також критична роль КПК України як нормативної основи спеціалізації та підслідності ДБР; відповідно, управлінський фокус Директора має полягати у забезпеченні єдності практики застосування цих норм через стандартизацію внутрішніх процедур, розвиток контролю якості та підвищення організаційної спроможності центрального апарату й територіальних управлінь [57;62].

Суттєвим проблемним виміром реалізації функцій Директора ДБР є те, що забезпечення дисципліни та законності в органі має багаторівневу й «полінормативну» основу, яка охоплює норми конституційного, кримінально-процесуального, трудового та адміністративного права, а також значний масив

підзаконних і внутрішньовідомчих актів. Така множинність джерел об'єктивно ускладнює управлінську практику: керівник має не лише формально дотримуватися вимог, а й забезпечувати їх системне втілення через внутрішні процедури, контроль, кадрові рішення та дисциплінарні механізми, причому саме норми адміністративного права займають ключове місце, оскільки вони визначають правовий статус ДБР, систему управління, компетенцію керівництва, межі управлінської діяльності та юридичну відповідальність керівників як суб'єктів забезпечення дисципліни й законності [140].

Відповідно, перспективи посилення реалізації функцій Директора ДБР у публічному управлінні пов'язані з управлінською «інтеграцією» цієї нормативної мозаїки: упорядкуванням ієрархії та узгодженості внутрішніх актів (інструкції службових розслідувань, положення про заохочення, правила етики), стандартизацією дисциплінарних процедур і впровадженням стабільного комплаєнс-контролю, що поєднує методи переконання, виховання та заохочення із неминучістю дисциплінарної відповідальності. У такому підході функції Директора набувають чітко управлінського змісту: формувати організаційні та правові умови, за яких діяльність посадових осіб ДБР здійснюється у суворій відповідності до визначених норм, правил і стандартів, а дисципліна й законність перестають бути «реакцією на порушення» та перетворюються на керований процес інституційної стійкості [140].

Додатковою проблемною ланкою реалізації функцій Директора ДБР у публічному управлінні є те, що практична дієвість керівництва безпосередньо залежить від належної імплементації засад (принципів) діяльності органу як «керівних ідей», які задають рамки для всіх управлінських рішень – від кадрової політики до стандартів взаємодії з суспільством. Наголошується, що ДБР створено на засадах верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, незалежності та персональної відповідальності кожного працівника, відкритості й прозорості для демократичного цивільного контролю, підзвітності та підконтрольності визначеним законом органам, політичної нейтральності й позапартійності, а також єдиноначальності у

реалізації повноважень. В управлінському вимірі це означає, що Директор має забезпечувати не формальне декларування, а процедурне «вбудовування» цих засад у внутрішні регламенти, дисциплінарні практики, стандарти комунікації та механізми внутрішнього контролю, при цьому принцип єдиноначальності не має підміняти процесуальну самостійність слідчих підрозділів, а лише забезпечувати організаційну цілісність системи [75].

Відповідно, перспективи посилення реалізації функцій Директора ДБР доцільно пов'язувати з управлінською конкретизацією кожного принципу у вигляді «операційних» правил: наприклад, верховенство права – через стандарти захисту прав і свобод та контроль їх дотримання; законність – через унеможливлення виконання явно незаконних наказів і дієві канали оскарження управлінських рішень; незалежність і персональна відповідальність – через комплаєнс-обмеження, прозорі кадрові процедури та неминучість дисциплінарної реакції; відкритість і прозорість – через регулярну звітність і цифрові інструменти комунікації в межах вимог КПК та законодавства про державну таємницю; політична нейтральність – через недопущення використання органу в партійних/групових інтересах; єдиноначальність – через чіткий розподіл управлінських повноважень із збереженням процесуальної самостійності. Саме така «перекладеність» принципів на мову управлінських процедур дозволяє Директору перетворити загальні засади на реальний механізм підвищення якості управління органом і зміцнення довіри до ДБР.

Важливою проблемою реалізації функцій Директора ДБР у публічному управлінні є «інституційна багатошаровість» правового статусу Бюро, коли воно одночасно сприймається як правоохоронний орган, як державний орган зі спеціальним статусом і, водночас, як центральний орган виконавчої влади у функціонально-організаційному вимірі. Отже, саме специфіка діяльності ДБР (протидія кримінальним правопорушенням, у т.ч. військовим злочинам, учиненим «особливими» категоріями суб'єктів) дозволяє визначати його місце в системі державних органів через цю триєдину характеристику, а

незалежність виступає однією з ключових ознак, що впливає як на формування компетенції, так і на реалізацію повноважень. Для Директора це означає постійну управлінську потребу балансувати між автономністю органу та вимогами координації в межах державного механізму, зокрема у взаємодії з іншими правоохоронними інституціями та органами виконавчої влади, не допускаючи підміни організаційного керівництва політичним впливом [77].

Перспективи вдосконалення реалізації функцій Директора ДБР у цій площині доцільно пов'язувати з усуненням «термінологічно-статусних» неоднозначностей у законодавстві та з підсиленням процедурної визначеності взаємодії (координації) із суміжними суб'єктами кримінальної юстиції, насамперед у питаннях підслідності, обміну інформацією та інституційної відповідальності за результат. Практично це підводить до пріоритету управлінської стандартизації: чіткі регламенти внутрішнього адміністрування, прозорі правила розподілу управлінських рішень між центральним апаратом і територіальними управліннями, а також унормування процедур зовнішньої взаємодії, що дозволяє Директору реалізовувати функції керівництва як публічно-управлінські (планування, організація, координація, контроль, відповідальність) без втрати ключової гарантії – незалежності ДБР як органу, уповноваженого на протидію кримінальним правопорушенням у межах визначеної законом компетенції [104;62].

Важливою проблемою реалізації функцій Директора ДБР у вимірі публічного управління є те, що значний масив управлінських рішень і відповідальності формується не в кримінально-процесуальній площині, а в адміністративно-правових відносинах – насамперед внутрішньоорганізаційних (кадрові та державно-службові, організаційно-штатні, контрольні, інформаційно-аналітичні, фінансово-матеріальні, документаційні), але також і зовнішньо орієнтованих відносинах публічного управління (доступ до публічної інформації, взаємодія з іншими органами та громадськістю, адміністративні процедури щодо звернень, окремі адміністративно-деліктні провадження). Це створює для Директора

«подвійну» управлінську задачу: з одного боку, забезпечити дієве внутрішнє управління органом (єдність практики, дисципліну, контроль, ресурси), з іншого – вибудувати процедурно коректну та підзвітну взаємодію із суспільством і суб'єктами демократичного цивільного контролю, не допускаючи підміни управлінської відкритості процесуальним розголошенням або втручанням у досудове розслідування [49].

Перспективи підвищення ефективності реалізації функцій Директора ДБР у цій площині доцільно пов'язувати із систематизацією та стандартизацією управлінських адміністративних правовідносин: чітким «налаштуванням» внутрішніх процедур (прогнозування і планування, прийняття управлінських рішень, контроль та облік, управління персоналом і конфліктами, організаційна взаємодія підрозділів), а також процедур зовнішньої відкритості й підзвітності (регламент інформування, відповіді на запити, комунікація з медіа як елемент громадського контролю, адміністративні договори/меморандуми про обмін інформацією). У практичному вимірі це означає, що Директор має перетворювати загальні законодавчі вимоги на відтворювані управлінські алгоритми, які мінімізують колізії статусу ДБР у системі органів влади, забезпечують керованість «центр–територіальні управління» та підсилюють легітимність управлінських рішень через прозорість і цивільний контроль у межах закону [104;108;99].

Важливим проблемним блоком реалізації функцій Директора ДБР є кадрово-службовий вимір як складова публічного управління, адже саме від організації служби (конкурсного добору, професіоналізації, оцінювання, дисциплінарної практики та гарантій незалежності) залежить інституційна спроможність Бюро виконувати покладені завдання. У науковій позиції підкреслюється, що служба в органах ДБР є різновидом публічної служби з власною специфікою, яка регламентується спеціальним законом, але водночас у низці аспектів прямо «підтягується» до загального режиму державної служби; при цьому структура персоналу є змішаною (особи рядового і начальницького складу, державні службовці, працівники за трудовим договором), а

проходження служби має особливі умови та режим, характерні для правоохоронної сфери (ієрархія, підвищені вимоги, обмеження, спеціальні звання, дисциплінарні стандарти) [20].

Перспективи посилення реалізації функцій Директора ДБР у цій площині доцільно пов'язувати з управлінським завершенням інституціоналізації професійної підготовки та системи професіоналізації персоналу як довгострокового механізму якості, доброчесності та стійкості органу, зокрема через стандартні цикли підвищення кваліфікації (у т.ч. за спеціалізованими програмами), прозорі конкурси, уніфіковані критерії професійної придатності та належний комплаєнс-контроль. Це також потребує подальшого узгодження норм Закону України «Про Державне бюро розслідувань» із загальними положеннями законодавства про державну службу та підзаконним регулюванням проходження служби особами рядового і начальницького складу, щоб зменшити прогалини й суперечності, які ускладнюють управлінські рішення Директора щодо комплектування, утримання кадрів і дисциплінарної практики в центральному апараті та територіальних управліннях [104;107;114].

Однією з сутнісних проблем реалізації функцій Директора ДБР у публічному управлінні є «розпорошеність» його повноважень у різних нормативних актах, що ускладнює їх цілісне управлінське застосування, внутрішню стандартизацію та контроль виконання на рівні всієї системи «центрального апарату – територіальні управління». Обґрунтовується, що компетенція керівника ДБР як суб'єкта забезпечення дисципліни та законності охоплює нормотворчу роботу (удосконалення діяльності органу та кадрових процесів, профілактика правопорушень), вирішення питань заохочення і дисциплінарної відповідальності, керівництво внутрішніми службами контролю, координацію керівників структурних і територіальних підрозділів, а також контроль внутрішньо-фінансових процесів для цільового використання бюджетних коштів і запобігання зловживанням; при цьому наголошено, що саме така «некомпактність» регулювання знижує керованість

і прогнозованість управлінських дій, оскільки значна частина владних важелів не систематизована й не класифікована на рівні базового закону [139].

З огляду на це, перспективним напрямом посилення реалізації функцій Директора ДБР пропонується законодавча систематизація його повноважень шляхом внесення змін до ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» із закріпленням вичерпного переліку та класифікації повноважень за блоками: організаційні (управління діяльністю органу), кадрові (комплектування та проходження служби), контрольні (координація й нагляд за виконанням рішень, у т.ч. щодо центрального апарату і територіальних управлінь) та повноваження у сфері підтримання службової дисципліни і стану законності. У публічно-управлінському вимірі така кодифікація підсилює персональну відповідальність керівника, робить управлінські рішення більш прозорими і підзвітними, а також створює нормативну основу для єдиних стандартів внутрішнього контролю й дисциплінарної практики на всіх рівнях ДБР [139;104].

В управлінському вимірі проблематика реалізації функцій Директора ДБР тісно пов'язана зі змістом діяльності територіальних управлінь як суб'єктів адміністративно-правових відносин, адже саме на регіональному рівні «матеріалізується» щоденна взаємодія органу з громадянами, іншими органами влади та внутрішніми сервісами. Обґрунтовано, що діяльність територіальних управлінь у цій площині охоплює не лише виявлення/припинення/розкриття правопорушень у межах компетенції, а й усунення негативних наслідків та створення організаційно-управлінських і інформаційно-аналітичних умов функціонування, що напряду переводить роль Директора з «керівника розслідувань» у менеджера системи адміністративних процедур, сервісів та інфраструктури. Звідси випливає базовий виклик: без уніфікованих стандартів адміністративної взаємодії (звернення громадян, особистий прийом, строки відповіді, документообіг, внутрішня координація) територіальна мережа формує фрагментарну практику,

яка підриває керованість органу й породжує нерівномірність якості публічного сервісу та підзвітності.

Перспективним управлінським рішенням у цій логіці є інституціоналізація «єдиної адміністративної практики» для всієї системи ДБР шляхом деталізації процедур і цифровізації ключових процесів: від стандартизованого порядку розгляду звернень та організації особистого прийому (включно зі строками 15/30/45 днів і прозорим інформуванням заявника) до розвитку захищених каналів зв'язку, інтеграції з державними інформаційними системами та автоматизованого міжвідомчого обміну даними як основи управлінської аналітики й контролю виконання рішень у «центр–регіони». У цьому контексті функції Директора ДБР набувають чітко публічно-управлінського змісту: забезпечити організаційні, інформаційні та процедурні умови, за яких територіальні управління діють як єдина керована система адміністративно-правових відносин, а не як сукупність автономних практик [112].

Узагальнюючи, реалізація функцій Директора ДБР у публічному управлінні зіштовхується з комплексом взаємопов'язаних проблем: нормативною фрагментарністю статусу й повноважень, складністю керованості системи «центральный апарат – територіальні управління», кадрово-дисциплінарними викликами та необхідністю одночасно забезпечувати незалежність і прозору підзвітність. Водночас перспективи полягають у систематизації повноважень і процедур, посиленні внутрішнього контролю та комплаєнсу, стандартизації адміністративних практик, цифровізації управлінських процесів і розвитку професіоналізації персоналу. Практичний ефект таких змін виражається у підвищенні прогнозованості управлінських рішень, зменшенні колізій у взаємодії з іншими органами та у формуванні єдиних стандартів діяльності ДБР на всій території держави. У результаті функції Директора набувають завершеного публічно-управлінського змісту як інституційного гаранта законності, організаційної стійкості та підконтрольної суспільству ефективності діяльності Бюро [104].

Висновки до розділу 3

Рівень публічного управління в ДБР найвиразніше проявляється там, де управлінські рішення перетворюються на обов'язкові для виконання правила, процедури й стандарти для всієї системи – від центрального апарату до територіальних управлінь. У цій площині ключовим стає не формальне перерахування повноважень керівництва, а те, як саме вибудовується управлінський цикл: постановка пріоритетів, планування, розподіл ресурсів, доведення завдань, контроль виконання, оцінювання результатів і корекція процедур. Коли цей цикл працює системно, орган стає керованим і передбачуваним; коли він фрагментарний, з'являються різні “центри практики”, неузгоджені підходи, управлінські розриви між центром і територіями та слабка відтворюваність рішень.

Управлінська роль керівництва ДБР концентрується в забезпеченні єдності організаційної політики. Це означає, що пріоритети діяльності мають бути не загальними деклараціями, а конкретними управлінськими орієнтирами, які “вшиваються” в накази, регламенти, календарні плани, матриці відповідальності та правила координації. На практиці це проявляється в уніфікації документообігу, однакових вимогах до підготовки управлінських рішень, єдиних строках реагування та стандартах якості підготовлених матеріалів. Для органу з розгалуженою структурою критичним є те, щоб одна й та сама управлінська дія відбувалася однаково у всіх підрозділах: погодження документів, виконання доручень, фіксація рішень у внутрішніх системах, передача інформації між підрозділами, звітування та контроль.

Публічне управління тут неможливе без прозорого розподілу управлінських “ролей” між центром і територіями. Центр має задавати стандарти, правила і контроль якості, концентрувати методичне забезпечення, координацію та моніторинг виконання, а територіальні управління – реалізовувати завдання з урахуванням місцевих умов, але без “самовільної”

зміни стандартів. У практичному вимірі це питання делегування: що саме може вирішуватися на місці без додаткових погоджень, які питання потребують обов'язкового погодження центральним апаратом, які рішення мають проходити спеціальну перевірку з точки зору ризиків, доброчесності чи режимності. Якщо межі делегування нечіткі, управління перетворюється на або хаотичну деконцентрацію, або на постійне ручне втручання центру, яке сповільнює процеси й підвищує залежність від персональних стилів керівників.

Особливої конкретики набуває управлінський блок, пов'язаний з внутрішнім контролем, комплаєнсом і запобіганням порушенням. У публічному управлінні ДБР важливо, щоб контроль не зводився до реагування “постфактум”, а працював як система раннього виявлення відхилень у процедурах. Це включає регулярний моніторинг виконання доручень і строків, перевірки дотримання правил документообігу, аудит управлінських процесів, аналіз повторюваних помилок і оперативне оновлення внутрішніх регламентів. Коли контроль прив'язаний до конкретних показників процесу – строків, якості оформлення, повноти фіксації рішень, дисципліни погоджень – він стає інструментом управління, а не лише дисциплінарного впливу.

Окремою управлінською функцією виступає організація кадрової політики як елементу керованості. У публічно-управлінському вимірі кадрова політика має спиратися на стандартизовані процедури й чіткі критерії, щоб уникати ситуацій, коли підрозділи відтворюють різні практики добору, адаптації чи оцінювання працівників. Саме єдність кадрових процедур стає інструментом забезпечення однакової управлінської культури в усій системі.

Сильним показником зрілості публічного управління є наявність чіткої системи планування і вимірювання результатів. Для ДБР це має проявлятися в тому, що управлінські завдання переводяться у вимірювані параметри: дотримання строків, якість управлінських документів, виконання планів організаційних заходів, дисципліна внутрішньої комунікації, рівень

процедурних порушень, ефективність використання ресурсів, рівномірність навантаження між підрозділами.

Зовнішній контур публічного управління в ДБР потребує не гасел про відкритість, а конкретних механізмів підзвітності та комунікації. Це означає передбачувану комунікаційну політику: визначення, хто і як коментує чутливі питання, які категорії інформації є публічними, як забезпечується єдність позиції, як запобігається поширенню недостовірної інформації, як орган реагує на запити і звернення, як організовується публічна звітність у частині, що не шкодить режимності.

Саме на стику підзвітності й участі з'являється практичне значення інституцій громадського контролю. Їх управлінська цінність полягає не в “втручанні” у процесуальну діяльність, а в можливості оцінювати організаційну якість управління: прозорість процедур, доброчесність, дотримання стандартів, кадрові й етичні практики, якість комунікації, послідовність управлінських рішень. Для публічного управління важливо, щоб така участь мала визначений предмет, зрозумілі процедури взаємодії, календарну логіку роботи, правила доступу до інформації, механізми фіксації рекомендацій і відповідальність за реакцію на них. Інакше громадський контроль перетворюється або на символічну присутність без ефекту, або на конфліктну зону, що створює ризики для керованості та режимності.

Зарубіжний досвід у цій сфері показує прикладні речі, які прямо впливають на публічне управління: чітка управлінська відповідальність керівника за організацію роботи органу; наявність незалежних або напівнезалежних елементів зовнішнього контролю, які оцінюють не “справи”, а управлінські процеси; розвинена система внутрішнього комплаєнсу та аудиту; професійні кадрові процедури; системна публічна звітність у вимірі ресурсів, управлінських стандартів і процедурних результатів. У таких моделях на першому плані не “політична” комунікація, а управлінська раціональність: стандарти, процеси, контроль якості, управління ризиками, прозорі правила координації та дисципліна виконання.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

У ході виконання дослідження досягнуто поставленої мети та розв'язано сукупність завдань, спрямованих на комплексне осмислення публічного управління в структурі Державного бюро розслідувань. Узагальнення теоретичних підходів, аналіз нормативно-правових засад, організаційної побудови, управлінських процедур та практик взаємодії із зовнішнім середовищем дозволили сформулювати цілісне бачення управлінської моделі ДБР, визначити її сильні сторони, виявити проблемні вузли та запропонувати напрями вдосконалення організаційно-правового механізму управління в умовах реформування та підвищеної суспільної уваги до діяльності органу.

По-перше, встановлено, що публічне управління в ДБР є не похідним і не допоміжним явищем щодо правоохоронної функції, а системоутворюючою умовою інституційної спроможності Бюро. Управління в цьому органі проявляється як цілісний цикл, що включає формування пріоритетів і планів, організацію виконання, розподіл ресурсів, внутрішню координацію, контроль дотримання процедур, оцінювання результатів і корекцію управлінських практик. Саме якість цього циклу визначає керованість і передбачуваність діяльності ДБР, здатність органу діяти однаково в центральному апараті та територіальних управліннях, забезпечувати законність управлінських рішень, не допускати “розшарування” практик і втрату інституційної єдності.

По-друге, обґрунтовано, що правова природа ДБР зумовлюють підвищені вимоги до управлінських процедур, адже в органі з режимним характером роботи будь-яка управлінська помилка трансформується у правові, організаційні та репутаційні ризики. Встановлено, що нормативний каркас діяльності ДБР має багаторівневий характер: він формується не тільки профільним законом, а й адміністративним, антикорупційним, службовим та суміжним регулюванням, а також внутрішніми актами, що визначають порядок організації праці, документообігу, режиму доступу до інформації, внутрішнього контролю та дисциплінарної практики. Доведено, що

ефективність публічного управління безпосередньо залежить від узгодженості цих рівнів регулювання, а також від того, наскільки внутрішні процедури перетворюють правові приписи на чіткі алгоритми управлінської поведінки, зрозумілі для персоналу та придатні до стандартизованого застосування.

По-третє, встановлено, що організаційна структура ДБР об'єктивно потребує збалансування концентрації та децентрації. Обґрунтовано, що центр має концентрувати стратегічні функції (визначення управлінської політики, стандартизацію, методичне забезпечення, моніторинг і контроль якості, управління ризиками, ресурсний розподіл), тоді як територіальні ланки – здійснювати операційну реалізацію завдань у межах єдиних правил і стандартів. Показано, що управлінська стійкість органу досягається не формальною ієрархією, а наявністю чітких меж делегування, уніфікованих регламентів, прозорих каналів взаємодії, системи внутрішніх комунікацій та механізмів зворотного зв'язку, які забезпечують однаковість управлінської практики незалежно від місця виконання обов'язків.

По-четверте, встановлено, що кадрово-службовий блок у ДБР є ключовим елементом публічного управління, оскільки забезпечує безперервність організаційних процесів, сталість процедур та відтворюваність управлінських рішень. Обґрунтовано, що державні службовці в структурі ДБР виконують управлінсько-організаційні та забезпечувальні функції (планування, аналітика, кадрове адміністрування, фінансово-економічне забезпечення, організація документообігу, комунікація і контроль), які формують “управлінську інфраструктуру” органу. Встановлено, що для коректного функціонування цієї системи критично важливо відмежовувати правові режими різних категорій персоналу, уникати змішування статусів, забезпечувати чіткість посадових обов'язків і підзвітності, визначати відповідальних за кожний етап проходження управлінського рішення: ініціювання, погодження, виконання, фіксацію та контроль результату. Показано, що саме управління персоналом у ДБР має бути орієнтованим на компетентності та ризики: кадрові процедури, перевірки доброчесності,

запобігання конфлікту інтересів, навчання та оцінювання результатів повинні працювати як інструменти управління інституційною спроможністю, а не як формальні адміністративні вимоги.

По-п'яте, обґрунтовано, що режим проходження служби в ДБР виступає не суто обмежувальним компонентом, а управлінською технологією, яка забезпечує законність і передбачуваність внутрішніх процесів. Встановлено, що режимність проявляється в конкретних управлінських стандартах: правила доступу до інформації, порядок роботи з документами, дисципліна фіксації управлінських дій, протоколи внутрішньої комунікації, вимоги до захисту даних, обмеження щодо використання службової інформації, стандарти етичної поведінки. Доведено, що там, де режимні правила перетворюються на чіткі процедури, зменшується простір для довільних рішень, скорочуються корупційні та репутаційні ризики, підвищується керованість і можливість внутрішнього аудиту. Водночас обґрунтовано необхідність “розумної режимності”, за якої регламентація не паралізує роботу надмірною бюрократією, а підтримує безпеку, дисципліну і якість управлінських процесів.

По-шосте, встановлено, що внутрішній контроль, комплаєнс та аудит у ДБР повинні розглядатися як ядро управління якістю, а не як епізодичні перевірки або реакція “постфактум”. Обґрунтовано, що ефективний контроль має бути побудований на регулярному моніторингу виконання управлінських доручень, дотримання строків і процедур, правильності документообігу, узгодженості рішень та ефективності використання ресурсів. Показано, що управлінський ефект виникає тоді, коли контроль з'єднаний з механізмом корекції: типові порушення й повторювані помилки стають підставою для уточнення регламентів, навчання персоналу, зміни шаблонів документів, перерозподілу навантаження або вдосконалення процедур делегування. Установлено, що дисциплінарна й юридична відповідальність у такій системі виконує не тільки каральну, а насамперед превентивну та стабілізуючу функцію, підтримуючи культуру відповідальності й невідворотності реагування на порушення як умову керованості органу.

По-сьоме, обґрунтовано, що результативність публічного управління в ДБР потребує впровадження інструментів планування і вимірювання управлінських результатів, орієнтованих не на декларативні показники, а на параметри процесу й якості: своєчасність виконання доручень, дисципліна погодження документів, повнота фіксації управлінських рішень, уніфікованість документообігу, рівень процедурних порушень, ефективність ресурсного забезпечення, узгодженість взаємодії між центральним апаратом і територіями. Встановлено, що наявність таких показників дозволяє керівництву управляти системою, а не лише “вимагати результат”: визначати причини збоїв, коригувати регламенти, посилювати координацію, змінювати пріоритети, перерозподіляти ресурси, адаптувати навчання та кадрові рішення до реальних потреб органу.

По-восьме, встановлено, що зовнішній контур публічного управління ДБР – це насамперед підзвітність, прозора комунікація та належно організовані форми взаємодії із суспільством і контролюючими інституціями. Обґрунтовано, що комунікація в органі такого типу є управлінською функцією, яка повинна спиратися на стандартизовану політику: визначення відповідальних за публічні коментарі, правила публічності та обмеження щодо інформації, яка може зашкодити діяльності, єдність позицій, алгоритми реагування на звернення та запити. Показано, що належна комунікація знижує ризики дезінформації, формує прогнозовані очікування, підтримує легітимність управлінських рішень і забезпечує зворотний зв’язок щодо проблем у внутрішніх процедурах. Встановлено, що інституційні механізми громадського контролю та участі набувають управлінської цінності тоді, коли вони мають чітко визначений предмет, процедури взаємодії, правила доступу до інформації, порядок формування рекомендацій та механізм реагування з боку органу, не виходячи за межі режимності та процесуальної автономії.

По-дев’яте, узагальнення зарубіжних підходів дозволило обґрунтувати, що найуспішніші моделі управління спеціалізованими органами розслідування поєднують реальну автономію з чіткою підзвітністю, розвинені

процедури внутрішнього контролю й комплаєнсу, професійні кадрові механізми, прозору управлінську звітність та стандартизовані правила взаємодії з громадськістю. Показано, що практична цінність такого досвіду полягає не в механічному запозиченні структур чи назв, а у впровадженні управлінських технологій: чітких регламентів, ризик-орієнтованого управління, процедурної дисципліни, незалежних елементів контролю за управлінськими процесами, регулярного аналізу якості та корекції внутрішніх стандартів. На цій основі доведено доцільність посилення управлінських інструментів, які підвищують передбачуваність, керованість і прозорість органу, не порушуючи вимог режимності та правових гарантій.

Загалом, виконане дослідження підтвердило, що публічне управління в структурі ДБР є багатовимірною системою, де правові норми, організаційна побудова, кадровий потенціал, режимні вимоги, внутрішній контроль і зовнішня підзвітність взаємодіють як єдиний механізм. Ефективність цього механізму визначається не стільки формальною широтою повноважень, скільки якістю управлінських процедур і стандартів, здатністю органу забезпечувати єдність практики в усіх ланках, підтримувати дисципліну виконання рішень, мінімізувати ризики порушень і стабільно відтворювати управлінські результати. Саме така модель управління створює підґрунтя для довіри до інституції, підсилює її стійкість у кризових умовах та забезпечує відповідність демократичним принципам врядування при збереженні режимності й процесуальної автономії. Отримані висновки та запропоновані напрями удосконалення мають практичне значення для розвитку управлінських механізмів ДБР і можуть бути використані у нормотворчій діяльності, підготовці внутрішніх регламентів, організації кадрової політики, удосконаленні систем внутрішнього контролю та формуванні сучасної культури публічного управління в органі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабіков О. П. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії. Юридичний вісник. 2021. № 1(58). С. 171–176.
2. Бандурка О. М., Музичук О. М. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності Державного бюро розслідувань. Право.ua. 2023. № 2. С. 142–148. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.2.22>.
3. Бережний О. І., Клімчук Б. В., Литвиненко А. О. Організаційні та функціональні проблеми Державного бюро розслідувань та шляхи їх вирішення. Internauka. Серія: «Юридичні науки». 2020. № 10. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2020-10>.
4. Богданов Р. І. Зміст діяльності територіальних управлінь Державного бюро розслідувань як суб'єкта адміністративно-правових відносин. Наше право. 2024. № 1. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2024.1.42>.
5. Богданов Р. І. Компетенція територіальних управлінь Державного бюро розслідувань. Вісник Луганського навчально-наукового інституту імені Е. О. Дідоренка. 2024. Вип. 2 (106). Ч. 1. С. 63–71. DOI: <https://doi.org/10.33766/2786-9156.106.1.63-71>.
6. Богданов Р. І. Науково-методичне забезпечення діяльності територіальних управлінь Державного бюро розслідувань. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2023. № 2 (29). С. 398–405. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.2.33>.
7. Богданов Р. І. Поняття та значення взаємодії територіальних управлінь Державного бюро розслідувань. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2024. № 1 (31). С. 683–690. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.59>.
8. Богданов Р. І. Федеральне бюро розслідувань США та можливості використання його досвіду у діяльності Державного бюро розслідувань

України. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2023. № 3 (30). С. 390–397. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.3.35>.

9. Богданов Р. І. Функціонально-організаційна та штатна структура територіальних управлінь Державного бюро розслідувань. Європейські перспективи. 2024. № 2. С. 305–310. DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.2.45>.

10. Богданов Р. І. Характеристика стану матеріально-фінансового забезпечення діяльності територіальних управлінь Державного бюро розслідувань. Форум Права. 2024. № 79(2). С. 105–111. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10933566>.

11. Борисенко О. П., Гетманчук О. М. Напрями вдосконалення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2018. № 2(20). С. 86–94. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.1492037>.

12. Ботвінов Р. Г. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка. Аспекти публічного управління. 2016. № 35–36 (9–10). С. 91–98. DOI: <https://doi.org/10.15421/152016854>.

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

14. Гончарук В. В. Нормативно-правове регулювання та інституційне забезпечення взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Публічне управління та регіональний розвиток. 2022. № 17. С. 925–956. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2022.17.12>.

15. Денисенко К. В., Юрченко Л. С. Сучасний стан громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 1. С. 89–94. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.13>.

16. Денисова А. В. Сутність громадського контролю в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського.

Серія: Юридичні науки. 2023. Т. 34 (73), № 3. С. 205–208. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.3/36>.

17. Деревянко Б. В. Державне бюро розслідувань як новий державний орган зі спеціальною компетенцією. Правовий часопис Донбасу. 2019. № 2 (67). С. 78–84. DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2019-67-2-78-84>.

18. Державне бюро розслідувань (ДБР). Історія створення, основні завдання та компетенція, особливості діяльності під час воєнного стану, нормативно-правова основа діяльності : навч.-практ. вид. / уклад. І. М. Коропатнік, М. А. Микитюк, О. О. Павлюк, С. В. Петков. Київ : ВД «Професіонал», 2023. 352 с.

19. Джафарова М. В. Окремі питання доказування в адміністративному судочинстві в Україні. Право і суспільство. 2020. № 5. С. 69–75. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.5.10>.

20. Діденко О. М., Салманова О. Ю. Служба в органах Державного бюро розслідувань України як різновид публічної служби. Право і безпека. 2022. № 2 (85). С. 61–70. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.2.06>.

21. Діденко О. Поняття та структура персоналу Державного бюро розслідувань України. Věda a perspektivy. 2022. № 10(17). С. 155–163. DOI: [https://doi.org/10.52058/2695-1592-2022-10\(17\)-155-163](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2022-10(17)-155-163).

22. Дорошенко В. А. Правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 3(102). С. 97–105. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.32>.

23. Дрозд В. Ю. Конвергенція норм міжнародного та національного законодавства при розслідуванні корупційних кримінальних правопорушень. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2024. № 70. С. 128–132. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2024.70.25>.

24. Дрозд О. Принципи організації та діяльності Державного бюро розслідувань. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 3. С. 251–257. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.3.42>.

25. Єпринцев П. С., Носевич Н. Р. Центральне бюро розслідувань Індії: історія, правова основа професійної діяльності, завдання, структура. Правовий часопис Донбасу. 2020. № 4 (73). С. 11–19. DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-73-4-11-19>.

26. Жеребцов Д. Є. Галузева належність відносин із проходження служби працівниками Державного бюро розслідувань. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2025. № 2(109). С. 93–104. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2025.2.08>.

27. Жеребцов Д. Є. До визначення правової природи та поняття трудових правовідносин працівників Державного бюро розслідувань. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. Вип. 3, ч. 1. С. 491–496. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.1.74>.

28. Жеребцов Д. Є. Система принципів проходження служби у Державному бюро розслідувань. Право і безпека. 2025. № 2 (97). С. 92–107. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2025.2.08>.

29. Жеребцов Д. Є. Служба у Державному бюро розслідувань як різновид розумової праці. Соціальне право. 2025. № 1. С. 31–39. DOI: <https://doi.org/10.32751/2617-5967-2025-01-05>.

30. Жеребцов Д. Є. Стан правового регулювання трудових відносин працівників Державного бюро розслідувань. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2025. № 3(110). С. 72–81. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2025.3.06>.

31. Зайцева М. Децентралізація публічної влади України в контексті євроінтеграційних процесів. Міжнародні відносини. 2022. № 2(56). С. 37–40.

32. Іванова Т. В., Кузьмич А. В. Механізми багаторівневого врядування в системі публічного управління: виклики та перспективи.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 4. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.4.4>.

33. Іванцов В. О., Чишко К. О., Авдєєв О. О. Проблеми правового забезпечення військової служби, обліку та мобілізації публічних службовців (на прикладі Національної поліції, ДСНС, ДБР). Вісник Кримінологічної асоціації України. 2024. № 1(31). С. 671–682. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.58>.

34. Іваницька О. М., Архипова Є. О. Розвиток інституціональних механізмів співпраці держави і громадянського суспільства в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 5. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.5.4>.

35. Казанчук І. Д. Адміністративно-правові засади та напрями взаємодії Державного бюро розслідувань України з іншими державними органами та громадськістю у правоохоронній сфері в умовах воєнного стану. Європейські перспективи. 2024. № 1. С. 32–37. DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.1.5>.

36. Кадегроб А. І. Роль громадської думки у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 4, ч. 1. С. 109–112. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.24>.

37. Канан Аюб. Інноваційні моделі функціонування антикорупційних органів у світі. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7, № 11. С. 79–84. DOI: <https://doi.org/10.15421/151958>.

38. Кіш Я. Ensuring transparency and responsibility in public administration by the State Bureau of Investigations. Knowledge, Education, Law, Management. 2023. № 4(56). DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.4.31>.

39. Кіш Я. В. Внутрішній аудит і контроль як елементи публічного управління в Державному бюро розслідувань. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2025. № 3. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.3.2>.

40. Кіш Я. В. Зарубіжний досвід інституційного та кадрового забезпечення діяльності ДБР та можливість його впровадження в Україні. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2025. № 4. DOI: <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2025.4.5>.
41. Кіш Я. В. Організаційна структура Державного бюро розслідувань: сучасні виклики та перспективи розвитку. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2024. № 3. С. 42–48. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.3.7>.
42. Кіш Я. В. Організаційна структура Державного бюро розслідувань: сучасні виклики та перспективи розвитку // Гуманітарні та природничі науки: актуальні питання : матеріали II наук.-практ. конф. (Рівне, 30–31 серп. 2024 р.). Одеса : Видавництво «Молодий вчений», 2024. С. 11–14.
43. Кіш Я. В. Організаційно-правове забезпечення кадрового добору та атестації працівників ДБР. Право та державне управління. 2025. № 2. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.27>.
44. Кіш Я. В. Правові засади забезпечення кадрового потенціалу в Державному бюро розслідувань // Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю. 2023. С. 488–490. URL: <https://op.edu.ua/123412346765434-14238>.
45. Кіш Я. В. Правові основи діяльності Державного бюро розслідувань // The 16th International Scientific and Practical Conference “Methods of Solving Complex Problems in Science” (April 25–28, 2023). Prague, Czech Republic. Prague : International Science Group, 2023. С. 175–178.
46. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 01.12.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 08.12.2025).
47. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII.

48. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х.

49. Комзюк А. Т., Липій Є. А. Адміністративні правовідносини за участю органів Державного бюро розслідувань. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2024. № 1(104). С. 109–123. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2024.1.10>.

50. Комірчий П. О. Кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері: поняття та правові вимоги. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2019. № 41, т. 2. С. 134–137. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.41-2.30>.

51. Комірчий П. О. Система загальнослужбових принципів публічної служби в правоохоронній сфері України. Юридичний бюлетень. 2019. Вип. 10. С. 100–107. DOI: <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-10.14>.

52. Комірчий П. О. Універсальні та спеціальні функції публічної служби у правоохоронній сфері України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Вип. 2, т. 2. С. 66–71. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.12>.

53. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція; ООН від 31.10.2003 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_c16 (дата звернення: 15.12.2025).

54. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.12.2025).

55. Консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України. Фактшит. 2026. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/2026/03/Factsheet-ukr-1.pdf> (дата звернення: 15.12.2025).

56. Корнієнко М. В. Роль і місце Державного бюро розслідувань в системі суб'єктів запобігання злочинності в умовах воєнного стану в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 2. С. 573–575. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-2/137>.

57. Козар М. Адміністративно-правове регулювання функціонування Державного бюро розслідувань. Актуальні проблеми правознавства. 2021. № 3(27). С. 69–74. DOI: <https://doi.org/10.35774/app2021.03.069>.

58. Кравчук М., Петровська І. Основні напрямки антикорупційної діяльності в Україні та їх правове регулювання. Актуальні проблеми правознавства. 2021. № 2(26). С. 49–56. DOI: <https://doi.org/10.35774/app2021.02.049>.

59. Крапивін Є., Лемєнов О., Малишев Б., Петраковський В., Хавронюк Я. Зовнішній експертний аналіз перших років роботи Державного бюро розслідувань. Київ : Москаленко О. М., 2021. 108 с.

60. Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 2 трав. 2024 р.). Київ, 2024. 320 с.

61. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (дата звернення: 18.12.2025).

62. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 15.12.2025).

63. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Конвенція; Рада Європи від 27.01.1999 № ETS173 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_101 (дата звернення: 15.12.2025).

64. Кримінально-виконавчий кодекс України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 11.07.2003 № 1129-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1129-15> (дата звернення: 15.12.2025).

65. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення : тези доп. наук.-теор. конф. (м. Київ, 20 берез. 2014 р.) / ред. кол. В. В. Коваленко, В. В. Чернєй, О. М. Джужа, В. В. Василевич та ін. Київ : Національна акад. внутр. справ, 2014. 354 с.

66. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення : матеріали міжвуз. наук.-практ. конф. (Київ, 24 берез. 2017 р.) : у 2 ч. / редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. Ч. 1. 300 с.

67. Кримінологічний словник-довідник / авт.-упоряд. С. Ф. Денисов, М. В. Пузиревський ; Акад. держ. пенітенціар. служби. Чернігів : Десна Поліграф, 2019. 391 с.

68. Климюк І. М., Бобріченко В. В. Особливості та проблематика діяльності Державного бюро розслідувань. Приватне та публічне право. 2021. № 2. С. 66–71. DOI: <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.2.12>.

69. Кропивницький О. М. Роль і місце Державного бюро розслідувань в системі суб'єктів запобігання військовим кримінальним правопорушенням в умовах воєнного стану в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 1. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/153>.

70. Кропивницький О. М. Становлення та розвиток Державного бюро розслідувань як суб'єкта запобігання злочинності. Право та державне управління. 2024. № 4. С. 282–287. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.37>.

71. Лисаковський Р. Співпраця Державного бюро розслідувань з міжнародними організаціями та мережами у сфері протидії злочинності. Актуальні проблеми правознавства. 2023. № 1(33). С. 95–101. DOI: <https://doi.org/10.35774/app2023.01.095>.

72. Лізаковська С. В. Громадські ради як інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 2019. № 3. С. 77–91. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2019.03.05>.

73. Лісойван Я. М. Зміст та особливості компетенції Державного бюро розслідувань України в сфері діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану. Актуальні питання у сучасній науці. 2023. № 12(18). С. 576–587. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-12\(18\)-576-587](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-12(18)-576-587).

74. Лісойван Я. М. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 77, ч. 2. С. 80–85. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.2.13>.

75. Лісойван Я. М. Характеристика принципів діяльності Державного бюро розслідувань України. Європейські перспективи. 2023. № 2. С. 53–59. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2023.2.9>.

76. Літвінова І. Ф., Рєпіна Є. Ю. Державне бюро розслідувань у сучасній системі правоохоронних органів України: правові аспекти створення та діяльності. Юридичний вісник. 2022. № 4(65). С. 179–184. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.65.17056>.

77. Макаренко М. М. Місце Державного бюро розслідувань у системі державних правоохоронних органів України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2024. № 4(107). С. 85–93. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2024.4.08>.

78. Макаренко М. М. Особливості контролю як способу забезпечення законності в діяльності Державного бюро розслідувань України. Правова позиція. 2024. № 3(44). С. 20–24. DOI: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.4>.

79. Максимович А. М. Особливості адміністративно-правового статусу Дисциплінарної комісії Державного бюро розслідувань. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2021. № 49. С. 86–91. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.49.19>.

80. Марчук Р. М. Спеціальний правовий статус Державного бюро розслідувань: проблеми визначення та законодавчого оформлення. Науковий

вісник публічного та приватного права. 2019. Вип. 4, т. 2. С. 112–118. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.22>.

81. Махно А. А. Право публічних службовців на інформацію: недоліки законодавчого регулювання в Україні. Право і суспільство. 2024. № 5. С. 206–212. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.30>.

82. Микитюк С. В. Забезпечення незалежності та процесуальної самостійності слідчих Державного бюро розслідувань. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. № 4. С. 184–189. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221338>.

83. Микитюк С. В. Становлення Державного бюро розслідувань та проблеми його діяльності. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. № 5. С. 205–210. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221375>.

84. Микитюк С. В. Становлення Державного бюро розслідувань та проблеми його діяльності. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2023. № 62. С. 122–125. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2023.62.24>.

85. Миколаєць А. П. До визначення поняття та істотних ознак громадського контролю як форми взаємодії держави і громадськості. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 6. С. 139–141. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/37>.

86. Моїсєєв М. С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 227 с.

87. Музиченко О. В., Карандась М. В. Визначення підслідності в кримінальному провадженні: актуальний стан. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 75, ч. 2. С. 105–111. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.2.17>.

88. Нагірний В. Громадські ради при обласних державних адміністраціях в умовах воєнного стану. Політикус. 2024. Вип. 6. С. 59–66. DOI: <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2024-6.10>.

89. Назаренко Є. С. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України з боку громадськості. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 2. С. 178–183. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.29>.

90. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : Указ Президента України від 15.05.2015 № 272/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015> (дата звернення: 15.12.2025).

91. Подорожній Є. Ю. Єдність і диференціація правового регулювання реалізації права на працю окремих категорій працівників. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 3(102). С. 81–90. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.07>.

92. Поклад С. В. Адміністративно-правовий статус підрозділів Державного бюро розслідувань, які забезпечують дотримання дисципліни і законності. Право та державне управління. 2022. № 3. С. 493–498. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.76>.

93. Положення, Форма типового документа, Опис, Зразок від 05.08.2020 № 743 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/743-2020-%D0%BF> (дата звернення: 15.12.2025).

94. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 21.09.2023 у справі № 200/8421/20-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/113662208> (дата звернення: 05.12.2025).

95. Правила внутрішнього розпорядку для осіб рядового та начальницького складу центрального апарату Державного бюро розслідувань : затв. наказом Директора Державного бюро розслідувань від 17.06.2025 № 318. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/documents/2025/pravila-sluzhbovogo-rozporyadku.PDF> (дата звернення: 05.12.2025).

96. Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/documents/2022/pravila-vnutrishnogo-sluzhbovogo-rozporyadku.pdf> (дата звернення: 18.12.2025).

97. Предместніков О. Г., Скребовська С. В. Методологія аналізу ефективності антикорупційних органів: досвід України та європейських держав. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2025. Вип. 91, ч. 5. С. 291–297. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.5.42>.

98. Придачук К. О. Завдання кадрового забезпечення діяльності Вищого антикорупційного суду. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Вип. 2. С. 150–154. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2023.28>.

99. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20> (дата звернення: 18.12.2025).

100. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX.

101. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань : Закон України від 03.12.2019 № 305-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/305-20> (дата звернення: 11.12.2025).

102. Про введення в дію Правил професійної етики працівників Державного бюро розслідувань : наказ ДБР від 16.01.2021 № 30. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/kodeks-etiki/doc015.PDF> (дата звернення: 18.12.2025).

103. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50.

104. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-19> (дата звернення: 11.12.2025).

105. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2713-15> (дата звернення: 11.12.2025).

106. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12> (дата звернення: 11.12.2025).

107. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19> (дата звернення: 15.12.2025).

108. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17> (дата звернення: 15.12.2025).

109. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII.

110. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18> (дата звернення: 15.12.2025).

111. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Державного бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 14.01.2020 № 9. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/npa/nakaz-vid-14.01.2020-9-pro-zatverdzhennya-instrukcij-pro-poryadok-provedennya-sluzhbovih-rozsliduvan-stosovno-pracivnikov-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan.PDF> (дата звернення: 05.12.2025).

112. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян та організації особистого прийому громадян у центральному апараті

та територіальних управліннях Державного бюро розслідувань : наказ ДБР від 20.05.2021 № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0314911-21/conv#Text> (дата звернення: 18.12.2025).

113. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у центральному апараті Державного бюро розслідувань та його територіальних органах : наказ Державного бюро розслідувань від 09.09.2019 № 249 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0249672-19> (дата звернення: 05.12.2025).

114. Про затвердження Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 743. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.12.2025).

115. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1039-2019-%D0%BF> (дата звернення: 18.12.2025).

116. Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань : постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2017 № 449 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF#Text>.

117. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ НАДС від 03.03.2016 № 50 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0457-16> (дата звернення: 18.12.2025).

118. 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/go/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.12.2025).

119. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

120. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

121. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 07.09.2021 № 487/2021.

122. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII.

123. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

124. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

125. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 35. Ст. 358.

126. Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 938-р.

127. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.

128. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.

129. Про утворення Державного бюро розслідувань : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2016 № 127 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF#Text>.

130. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 // База даних «Законодавство

України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/722/2019> (дата звернення: 08.12.2025).

131. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 08.12.2025).

132. Проект Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30.04.2021 № 5458. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/II05053A?an=8>.

133. Решота О. А., Шевчук Ю. А. Громадський контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Актуальні питання у сучасній науці. 2024. № 3(21). С. 397–409. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-3\(21\)-397-409](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-3(21)-397-409).

134. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.12.2021 у справі № 640/19908/20 (№ документа 102312571) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/102312571/> (дата звернення: 05.12.2025).

135. Салманова О. Ю. Удосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань як важлива умова ефективної реалізації правоохоронної функції держави. Право.ua. 2023. № 4. С. 57–62. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4.9>.

136. Сачко О. В., Хорошун О. В. Незалежність, відкритість та прозорість у роботі Державного бюро розслідувань. Правова позиція. 2024. № 4(45). С. 51–54. DOI: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-4.9>.

137. Сметаніна Н. В., Мельник Д. С. Політика протидії корупції – шляхи вдосконалення та сучасний стан. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.62>.

138. Собакарь А. Громадський контроль як засіб забезпечення законності та дисципліни застосування заходів адміністративного примусу

(адміністративної відповідальності) в діяльності поліції. Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ. 2024. № 2. С. 30–36. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2024-2-30-36>.

139. Старченко В. М. Компетенція та повноваження керівника Державного бюро розслідувань як суб'єкта забезпечення дисципліни та законності. Наше право. 2023. № 3. С. 222–227. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2023.3.33>.

140. Старченко В. М. До характеристики правових засад забезпечення дисципліни та законності в Державному бюро розслідувань. Наше право. 2023. № 4. С. 218–223.

141. Старченко В. М. До характеристики суб'єктів забезпечення дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань. Право.ua. 2022. № 1. С. 235–240. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2022.1.36>.

142. Стогова О. В. Децентралізація публічної влади як чинник забезпечення добробуту громадян. Право та державне управління. 2022. № 1. С. 48–53. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.6>.

143. Стрельченко О. Г. Доктринальна характеристика публічної служби в Україні: поняття та класифікація. Філософські та методологічні проблеми права. 2019. № 1(17). С. 104–111. DOI: <https://doi.org/10.33270/01191702.104>.

144. Тертишник В. М., Сачко О. В. Доктринальні аспекти діяльності Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань та Бюро економічної безпеки. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2024. № 4. С. 108–116. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-4-17>.

145. Тимошенко В. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. 78 с.

146. Тимошенко В. О. Процедури кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 3-2. С. 175–179. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.30>.

147. Тимошенко В. О. Характеристика правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 4. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.27>.

148. Трофіменко О. Громадський контроль за діяльністю Державної прикордонної служби України як суб'єкта сектору безпеки і оборони: поняття та процедури здійснення. Knowledge, Education, Law, Management. 2020. № 5(33), vol. 4. P. 160–166. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.5.4.27>.

149. Труба Р. Компетенція Державного бюро розслідувань України. Адміністративне право і процес. 2019. № 11. С. 234–239. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.40>.

150. Труба Р. М. Компетенція Державного бюро розслідувань. Вісник Пенітенціарної асоціації України. 2019. № 4(10). С. 116–125. DOI: <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2019.4.11>.

151. Христов О. Л. Проблеми визначення поняття «громадськість» у сучасній юриспруденції. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2020. № 2. С. 294–304. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2020-2-294-304>.

152. Фальковський А. О. Досвід створення та функціонування спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу в Державі Ізраїль. Lex Portus. 2018. № 1. С. 83–92. DOI: <https://doi.org/10.26886/2524-101X.1.2018.6>.

153. Цінності команди ДБР. Державне бюро розслідувань : офіційний вебсайт. URL: <https://dbr.gov.ua/komanda-byuro/cinnosti-komandi-dbr> (дата звернення: 05.12.2025).

154. Чишко К. О. Класифікація персоналу Державного бюро розслідувань України (на основі аналізу його штатно-організаційної структури). Вісник Кримінологічної асоціації України. 2023. № 3(30). С. 382–389. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.3.34>.

155. Чуб А. В., Найдьон Є. М. Демократичний цивільний контроль за діяльністю системи органів сектору безпеки і оборони України. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 4, ч. 1. С. 147–152. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.1.23>.

156. Шаповалова І. О. Адміністративно-правова характеристика суб'єктів та об'єктів реалізації професіоналізації в Державному бюро розслідувань // Актуальні питання розвитку юридичної науки. 2024. С. 156–159. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-395-1-45>.

157. Шевченко О. І., Коляда О. М. Механізми публічного управління запобіганню корупції в сфері державних закупівель. Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2024. № 1(6). С. 32–37.

158. Шевчук В. С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 9. С. 388–391. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/94>.

159. Шевчук І. В. Роль громадських рад у реалізації державної політики у соціальній сфері щодо охорони громадського здоров'я в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Успіхи і досягнення у науці. 2025. № 3(13). С. 703–710. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-3\(13\)-703-710](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-3(13)-703-710).

160. Шміло Н. Державне бюро розслідувань (ДБР) та федеральне бюро розслідувань (ФБР): порівняльний аналіз окремих елементів адміністративно-правового статусу. Актуальні проблеми правознавства. 2024. № 1(37). С. 262–268. DOI: <https://doi.org/10.35774/app2024.01.262>.

161. Шовкун Ю. І. Забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби в розбудові інституту публічної служби

України. Право і суспільство. 2023. № 4. С. 242–248. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.4.36>.

162. Яковенко Ю. В. Зарубіжний досвід правового регулювання корпоративної етики: новели для України (на прикладі Федерального бюро розслідувань США). Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2025. № 2(109). С. 210–216. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2025.2.18>.

163. Ярова Р. В. Реалізація права на доступ до публічної інформації. Правові новели. 2021. № 15. С. 103–108. DOI: <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.13>.

164. Яровой Т. С., Бондаренко О. Г. Проблематика формування механізмів цивілізованого регулювання лобізму в органах державної влади України. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2023. № 3(81). С. 116–120. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.3.18>.

165. Яценко В. В. Впровадження мотиваційного моніторингу як механізму підвищення ефективності органів публічної влади. Публічне урядування. 2016. № 1. С. 232–244.

166. Aitzhanova B., Oralbayeva Zh., Zhanibekov A., Suatay S., Apakhayev N. Corruption prevention as a public administration improvement factor. Social & Legal Studios. 2024. Vol. 7, No. 4. P. 28–37. DOI: <https://doi.org/10.32518/sals4.2024.28>.

167. Cahyani Tinuk Dwi, Said Muhamad Helmi Md., Hassan Muhamad Sayuti. Comparative Analysis of The Effectiveness of Punishment Over Corruption in Indonesia and Hong Kong. Journal of Educational and Social Research. 2023. Vol. 13, No. 5. P. 328–339. DOI: <https://doi.org/10.36941/jesr-2023-0140>.

168. Cap. 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance (Hong Kong). URL: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap204> (дата звернення: 15.12.2025).

169. Central Anti-Corruption Bureau (CBA). The CBA Guidebook. URL: https://cba.gov.pl/ftp/publikacje/THE_CBA_GUIDEBOOK.pdf (дата звернення: 15.12.2025).

170. Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). Roles & Functions. URL: <https://www.cpiib.gov.sg/who-we-are/our-work/roles-functions/> (дата звернення: 15.12.2025).

171. Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj/eng> (дата звернення: 15.12.2025).

172. Criminal Justice Act 1987 (UK), Part I: Serious Fraud Office // legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/38/part/I/crossheading/serious-fraud-office> (дата звернення: 15.12.2025).

173. Diorditsa I., Onishchuk Y., Matviichuk A., Maliarchuk N., Dasiuk V. Anti-Corruption Expertise in Ukrainian Public Administration: Conceptual Framework, Challenges, and Innovative Approaches. CERIDAP: Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche. 2025. Fascicolo 1. P. 188–214. DOI: <https://doi.org/10.13130/2723-9195/2025-1-72>.

174. Direcția Națională Anticorupție. Legislatie. URL: <https://www.dna.ro/legislatie.xhtml?id=15§iune=2> (дата звернення: 15.12.2025).

175. European Commission, Anti-Fraud Knowledge Centre. Special Investigation Service (STT) – Good practice. URL: https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/special-investigation-service-stt_en (дата звернення: 15.12.2025).

176. Gong T., Scott I., Xiao H. Unpacking Public Perceptions of Effectiveness in Anti-Corruption Agencies: The Case of Hong Kong. Public Integrity. 2023. Vol. 25, No. 6. P. 566–577. DOI: <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2068902>.

177. Gulak O., Halai A., Iarmolenko I., Spodynskyi O., Kapitanenko N. Public control over the activities of the State Bureau of Investigation: A comparative analysis. *Cuestiones Políticas*. 2023. Vol. 41, No. 77. P. 584–595. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4177.39>.
178. Gulak O., Halai V., Pozniakov S., Parkhomenko P., Hurkovskyi M. Policy issues and legal support for the activity of the State Bureau of Investigation in Ukraine. *Cuestiones Políticas*. 2023. Vol. 41, No. 78. P. 259–271. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.18>.
179. Hsieh M.-L. A Case Study: Lessons from the Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *International Journal of Criminology and Sociology*. 2017. Vol. 6. P. 5–15. DOI: <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2017.06.02>.
180. Independent Commission Against Corruption, HKSAR. Organisation Structure. 2025. URL: <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html> (дата звернення: 15.12.2025).
181. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB). Annual Reports. URL: <https://www.knab.gov.lv/en/annual-reports> (дата звернення: 15.12.2025).
182. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB). Political Party Financing. URL: <https://www.knab.gov.lv/en/political-party-financing> (дата звернення: 15.12.2025).
183. Krajewska A., Makowski G. Corruption, anti-corruption and human rights: the case of Poland's integrity system. *Crime, Law and Social Change*. 2017. Vol. 68. P. 325–339. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9710-6>.
184. Lukianova H. Functional features of the activities of the main institutions of state power in Ukraine in combating corruption. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2025. № 3(47). С. 150–160. DOI: <https://doi.org/10.23939/law2025.47.150>.
185. National Crime Agency. Governance and transparency. URL: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/governance-and-transparency> (дата звернення: 15.12.2025).

186. National Crime Agency. Revised framework document for the National Crime Agency. 2013. URL: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/29-nca-framework-document> (дата звернення: 15.12.2025).
187. Nguyen N. A., Nguyen D. N. Anti-corruption in Vietnam – an institutional analysis. *Cogent Social Sciences*. 2025. Vol. 11, No. 1. Article 2460320. DOI: <https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2460320>.
188. Noutcheva G., Zarembo K. Normative power at its unlikely: EU democratic norms and security service reform in Ukraine. *Cooperation and Conflict*. 2025. Vol. 60(3). P. 504–523. DOI: <https://doi.org/10.1177/00108367241244978>.
189. Organization for Economic Co-operation and Development. *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*. Paris : OECD Publishing, 2013. 173 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264187207-en>.
190. Prevention of Corruption Act 1960 (Singapore) // Singapore Statutes Online. URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960> (дата звернення: 15.12.2025).
191. Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/883/oj/eng> (дата звернення: 15.12.2025).
192. Van den Brink M. Rijkswaterstaat: Guardian of the Dutch Delta // *Guardians of Public Value* / eds. A. Boin et al. Cham : Springer, 2021. P. 237–258. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51701-4_10.
193. Xu J., Xu J. Differential public support and the independence of anti-corruption agencies. *European Political Science Review*. 2024. Vol. 16. P. 72–93. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773923000231>.
194. Yuen S. Disciplining the Party: Xi Jinping's anti-corruption campaign and its limits. *China Perspectives*. 2014. No. 3. P. 41–47. DOI: <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.6542>.
195. Zhang J., Pan Y., Tang X. A Window of Opportunity: Anti-Corruption and Performance Data Quality Enhancement. *Public Administration Review*. 2025. Early View. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.70044>.

196. Zhao Y., Du Z. Digital governance, anti-corruption and political stability: An empirical study using cross-national panel data. PLOS ONE. 2025. Vol. 20, No. 12. Article e0338630. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0338630>.