

УДК 343.9

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

А. В. Білецький, аспірант кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Постановка проблеми. Жодна демократична держава не може існувати без дієвого контролю за органами влади з боку суспільства. Контроль є універсальним засобом поліпшення взаєморозуміння між владою та громадськістю. Зараз громадські антикорупційні організації постійно створюють або вдосконалюють уже існуючі способи контролю. Однак зазначимо, що істотних змін у мінімізації рівня корупції в державі вони не досягли. Тому сьогодні нагальною потребою є виявлення найефективніших форм контролю з узагальненням при цьому вже існуючих заходів.

Аналіз останніх досліджень. На думку вчених, недосяжними для компетентного й ефективного громадського контролю, невідомими суспільству у своїй діяльності є органи прокуратури, безпеки, поліція, суди. Можна сказати, що це зумовлено специфікою їх роботи, особливо в нинішніх умовах найвищої концентрації загроз суспільству та державі. Проте зазначається, що результативне функціонування цих структур потребує не тільки перевірки з боку інших інститутів державної влади, але й впливу експертно-професійної організованої громадськості [1, с. 39–40].

Виклад основного матеріалу. Здебільшого поняття громадського контролю зводиться до вказівки на суб'єктів, що здійснюють контрольну діяльність. Вдале визначення містить Закон України «Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. №975-IV – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для

забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [2]. Громадськість має на меті неухильне дотримання вимог законності в судах та правоохоронних органах під час їх запобіжної діяльності щодо корупції. Однак це визначення не містить чіткого переліку суб'єктів такого контролю.

Один із провідних експертів з питань контролю В. М. Гаращук погоджується з думкою про те, що до громадського контролю слід відносити не тільки контроль з боку різних громадських об'єднань, а й контроль з боку громадян. Однак пересічний громадянин лише опосередковано бере участь у здійсненні контролю. Такий громадянин діє саме як представник громадського об'єднання [3, с. 112]. У своїй монографії «Контроль та нагляд у державному управлінні» вчений виокремлює предмет, об'єкт та суб'єкт контролю в державному управлінні, його види та форми. Ми у свою чергу пропонуємо розглянути вказані елементи громадського контролю, при цьому додавши до них механізми, засоби, заходи та форми:

- суб'єктами такого контролю виступають різні громадські об'єднання, утворені у встановленому законодавством порядку;
- об'єктом громадського контролю є самі правоохоронні та судові органи;
- предметом громадського контролю виступатимуть акти правозастосування, управлінські рішення, які приймаються цими органами в процесі реалізації їх запобіжної діяльності (статистична звітність, накази, рішення, рекомендації тощо);
- механізм громадського контролю – це процес реалізації комплексу заходів громадського контролю;
- засобами громадського контролю переважно виступають звернення громадян, запити на отримання публічної інформації, пошук інформації у відкритих джерелах, ресурсах та базах даних;
- заходи громадського контролю здійснюються в таких формах: облік, спостереження, перевірка діяльності органу, аналіз результатів діяльності, огляд, ознайомлення із статистичною звітністю, ознайомлення із виконанням управлінських рішень [4, с. 56];

– громадський контроль є зовнішнім видом контролю, оскільки здійснюється позавідомчими організаціями (громадськими об'єднаннями);

– громадський контроль проходить кілька етапів: організаційний, під час якого обирається необхідний об'єкт контролю, визначаються його мета, засоби та належна форма здійснення контролю; етап його здійснення та етап реалізації матеріалів контролю.

На нашу думку, найбільш успішними є такі форми громадського контролю: 1) участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю; 2) громадський моніторинг; 3) громадські слухання [5, с. 155], консультації з громадськістю, публічні громадські обговорення; 4) громадська антикорупційна експертиза.

Консультаційно-дорадчі органи є не тільки ефективним засобом взаємодії із владою, способом впливу на формування та реалізації антикорупційної політики, але є і дієвим механізмом контролю за органом, при якому вони створені.

Рада громадського контролю (далі – РГК) при Національному антикорупційному бюро України (далі – НАБУ), відповідно до законодавства, є контролюючим органом і створена для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю НАБУ. Основні права та обов'язки РГК закріплені в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та Положенні про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, яке затверджено Указом Президента України від 15 травня 2015 р. № 272/2015. Так, усі повноваження РГК можна умовно поділити на такі: контрольні-організаційні, контрольні-інформаційні, контрольні-управлінські. Загалом, робота РГК сприяє підтримці НАБУ як незалежного антикорупційного органу і в той же час надає власні рекомендації стосовно рішень керівництва НАБУ.

Консультаційна рада (далі – КР) при Генеральній прокуратурі України (далі – ГПУ) була створена в процесі демократизації правоохоронних органів наприкінці 2014 р. Виходячи з Положення про Консультаційну раду при Генеральній прокуратурі України, затвердженого наказом Генерального прокурора від 29 жовтня 2014 р. (далі – Положення), КР є постійно діючим колегіальним консульта-

тивним органом при ГПУ. КР при ГПУ має майже ті самі завдання, що й РГК, однак зауважимо, що в Положенні чітко вказано «сприяння ГПУ у попередженні корупції та зловживання владою в органах прокуратури та в інших державних органах» як одне з основних завдань [6]. На нашу думку, така норма сприяє визначеності компетенції КР при ГПУ в заходах щодо запобігання корупції. Узагальнення практики та виявлення суттєвих недоліків у діяльності правоохоронного чи судового органу значно підвищує роль консультаційно-дорадчих органів і тому необхідно, щоб таке повноваження закріплювалось не тільки за КР, але й за РГК та Громадською радою доброчесності.

У тому ж Положенні вказаний і спосіб формування цього органу: персональний склад КР затверджується особисто Генеральним прокурором України. Слід також додати, що до складу КР можуть входити представники об'єднань громадян, правозахисних, благодійних, профспілкових організацій, засобів масової інформації, народні депутати України, науковці. Звідси можна зробити такі висновки: по-перше, само по собі формування складу КР Генеральним прокурором ставить під сумнів її контролюючий потенціал, оскільки туди можуть обиратись колишні представники органів прокуратури чи звичайні громадяни, які будуть приймати «зручні» для Генеральної прокуратури рішення. А рішення КР можуть бути підставою для видання наказів, вказівок або розпоряджень Генерального прокурора України [6]. По-друге, залучення до персонального складу КР народних депутатів України також ставить під сумнів положення про аполітичність органів прокуратури. Тому, на нашу думку, КР слід формувати за аналогією з РГК, тобто на засадах відкритого та прозорого конкурсу. Також слід виключити положення щодо можливості участі народних депутатів України в КР, що дозволить уникнути небажаного політичного тиску на прокуратуру.

Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції була створена відносно нещодавно. Основними повноваженнями Громадської ради, відповідно до законодавства, є: заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства; затвердження щорічних звітів про діяльність Національного агентства; надання висновків за результатами експертизи проектів актів Національного агентства; делегу-

вання для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу [7]. Ця Громадська рада має стати ефективним засобом участі громадськості у формуванні антикорупційної політики в державі.

Одним із спеціально уповноважених суб'єктів запобігання корупції є Національна поліція України (далі – НПУ). Зазначимо, що НПУ має лише право складати протоколи про адміністративні правопорушення, які пов'язані з корупцією, і не займається розслідуванням кримінальних корупційних правопорушень. Однак, виходячи з важливої ролі НПУ в здійсненні превентивної функції як такої, маємо розглянути питання здійснення громадського контролю за НПУ. Отже, положення громадського контролю визначені Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. У статтях 89, 90 цього Закону йдеться про те, що поліція взаємодіє з громадськістю не тільки шляхом проведення спільних проектів та заходів, але й шляхом залучення громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [8]. Однак Законом не вказується, яким чином будуть обиратись громадські представники, що потенційно може призвести до нехтування цією нормою.

Громадський моніторинг є однією із найважливіших форм контролю. Він може здійснюватись шляхом: 1) збирання та накопичення інформації щодо думки громадськості про діяльність органів влади в обраній сфері; 2) аналізу та інтерпретації зібраної інформації відповідно до мети та завдань моніторингу; 3) підготовки та представлення рекомендацій щодо існуючих практики та політики в обраних сферах відповідно до обраних критеріїв; 4) відслідковування процесу внесення змін в урядову політику та наслідків упродовження змін для громадськості [9, с. 57].

Громадські слухання, консультації з громадськістю, публічні громадські обговорення переважно здійснюються з метою обговорення законопроектів, які прямо чи опосередковано впливають на діяльність спеціалізованих антикорупційних органів. Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною органі-

зацією і правоохоронними органами держави» визначено право громадськості брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності правоохоронних органів держави [2]. Громадські слухання, обговорення та консультації можуть бути ініційовані як з боку самої громадськості, так і з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Питання проведення громадської антикорупційної експертизи в основному пов'язане з нормативно-правовими актами та їх проектами. Цей вид діяльності громадськості є не тільки способом впливу на формування державної антикорупційної політики, але й ефективним засобом контролю. У нашій країні триває активний процес створення нових антикорупційних органів, і, як наслідок, приймають нові закони в цих сферах. Основною роллю громадськості є саме перевірка цих актів на наявність корупціогенних чинників. Право на проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів закріплено в низці законів України: «Про запобігання корупції», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Регламенті Кабінету Міністрів України. Крім того, існують кілька нормативно-правових актів, які визначають порядок та методологію проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів: Методологія проведення антикорупційної експертизи, яка була затверджена наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5; Порядок проведення антикорупційної експертизи, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5; Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 28 липня 2016 р. № 1.

Висновки. Проаналізувавши наявні підходи до розуміння громадського контролю, ми можемо дійти таких висновків. Потенційним посиленням заходів громадського контролю за спеціалізованими антикорупційними органами буде збільшення можливостей впливу консультаційно-дорадчих органів. Ці органи акумулювали

майже всі форми здійснення громадського контролю: моніторинг, вплив на прийняття рішень органом, при якому вони створені. Тому необхідно законодавчо змінити положення, зокрема, щодо обов'язковості розгляду рішень та рекомендацій цих органів. Звісно, якщо, наприклад, такий орган подає певну інформацію стосовно виявлених порушень усередині об'єкта контролю, то вона має відповідати критеріям об'єктивності, достовірності, точності. КР при ГПУ також потребує більшої незалежності, а саме: законодавчого закріплення способу формування КР (шляхом відкритого та прозорого конкурсу) та заборони участі в ній представників влади. Створення єдиних правил проведення заходів громадського контролю, які відповідатимуть позитивним міжнародним та національним практикам, сприятимуть підвищенню якості та надійності його результатів. Необхідним є також закріплення положень про обов'язковість урахування та перевірки цих результатів.

Перелік літератури

1. Корнієвський О. Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу. *Віче*. 2015. №9. С. 38–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_9_22 (дата звернення: 11.02.2017).
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 №975-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. №46. Ст. 366.
3. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
4. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: монографія. Харків: Право, 2015. 360 с.
5. Головкин Б. М. Удосконалення діяльності правоохоронних, контролюючих та інших органів щодо протидії злочинності у паливно-енергетичній сфері України. *Публ. право*. 2013. №1. С. 152–159.
6. Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України: наказ Ген. прокурора України від 29.10.2014. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/krq.html?_m=publications&_t=rec&id=146634 (дата звернення: 13.03.2017).
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700-VII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2014. №49. Ст. 2056.

8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

9. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. Київ: Макрос, 2011. 200 с.

Транслітерація переліку літератури

1. Korniiievskiy O. (2015) Hromadskiy kontrol yak diievyi instrument vplyvu na vladu [Social control as an effective tool to influence government]. *Viche – Viche*, 9, 38–40. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_9_22 [in Ukrainian].

2. Pro demokratychniy tsyvilnyi kontrol nad Voiennoiu orhanizatsiieiu i pravookhoronnymy orhanamy derzhavy [On democratic civilian control over the military and law enforcement agencies]. *Zakon vid 19.06.2003 № 975-IV* (2003). *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, 46, art. 366 [in Ukrainian].

3. Harashchuk, V. M. (2002) *Kontrol ta nahliad u derzhavnomu upravlinni* [Control and supervision in public administration]. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].

4. Kosinov S. A. (2015). *Kontrol u demokratychnii derzhavi* [Control in a democratic state]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

5. Holovkin B. M. (2013). *Udoskonalennia diialnosti pravookhoronnykh, kontroliuiuchykh ta inshykh orhaniv shchodo protydii zlochynnosti u palyvno-enerhetychnii sferi Ukrainy* [Improving law enforcement, regulatory and other agencies to combat crime in the energy sector Ukraine]. *Publichne pravo – Public law*, 1, 152–159.

6. *Polozhennia pro Konsultatyvnu radu pry Heneralnii prokuraturi Ukrainy* [Regulations on the Advisory Board of the General Prosecutor of Ukraine]. Retrieved from: http://www.gp.gov.ua/ua/krq.html?_m=publications&_t=rec&id=146634 [in Ukrainian].

7. Pro zapobihannia koruptsii [On Prevention Corruption]: *Zakon vid 14.10.2014 № 1700-VII*. (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 49. art. 2056 [in Ukrainian].

8. Pro Natsionalnu politsiiu [On the National Police]: *Zakon vid 02.07.2015 № 580-VIII* (2015). *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, 40–41, art. 379 [in Ukrainian].

9. Kuprii V., Palyvoda L. (2011). *Hromadska ekspertyza ta hromadskiy monitorynh diialnosti orhaniv vlady* [The public examination and public monitoring of government activities]. Kyiv: Macro [in Ukrainian].

Білецький А. В. Громадський контроль за діяльністю спеціалізованих суб'єктів запобігання корупції

У статті розглядається поняття громадського контролю у сфері запобігання корупції, надається перелік основних його елементів. Автор перелічує типові форми громадського контролю та здійснює їх подальший аналіз. Запропоновано подальші шляхи вдосконалення заходів громадського контролю.

Ключові слова: громадський контроль, запобігання корупції, громадськість, форми контролю.

Білецький А. В. Общественный контроль за деятельностью специализированных субъектов предупреждения коррупции

В статье рассматривается понятие общественного контроля в сфере предотвращения коррупции, подается перечень основных его элементов. Автор перечисляет типовые формы общественного контроля и осуществляет их дальнейший анализ. Предложено дальнейшие пути совершенствования мер общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, предотвращение коррупции, общественность, формы контроля.

Biletskyi A. V. Public control over the activities of specialized entities to prevent corruption

The article deals with the concept of public control in the sphere of preventing corruption, a list of its main elements is provided. The author lists standard forms of public control and carries out their further analysis. It was suggested that further ways of improving public control measures.

Key words: public control, prevention of corruption, the public, forms of control.

Рекомендовано до опублікування на засіданні кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 10 від 23.03.2017 р.).

Рецензент – доктор юридичних наук, професор Б. М. Головкін.