ГЛИНЧАК Т. Д.,
студентка факультету соціології і права
(Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)

ЧЕПУЛЬЧЕНКО Т. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри публічного права
(Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)

УДК 342.571

МЕХАНІЗМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ТА УЧАСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТРУКТУР

Стаття присвячена дослідженню й аналізу механізму громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів та створенню моделі участі і впливу громадян на політичну діяльність новостворених антикорупційних інституцій.
Ключові слова: *антикорупційна політика, громадський контроль, органи громадського контролю, антикорупційний орган.*

Статья посвящена исследованию и анализу механизма общественного контроля над деятельностью антикоррупционных органов и созданию модели участия и влияния граждан на политическую деятельность созданных антикоррупционных институтов.
Ключевые слова: *антикоррупционная политика, гражданский контроль, органы гражданского контроля, антикоррупционный орган.*

The article devoted to the research and analysis of the mechanism of public control over the activities of anti-corruption bodies. It is also about the creation the model of participation and influence of citizens on the political activity of newly created anti-corruption institutions.
Key words: *anticorruption policy, public control, public control bodies, anticorruption body.*

Вступ. На шляху до європейського рівня та способу життя Україна повинна пройти шлях демократичної трансформації, що містить низку важливих політичних, економічних, соціальних та правових реформ. Але очевидним залишається той факт, що здійснення демократичних перетворень повинно передбачати і паралельну боротьбу з надзвичайно негативним явищем, яке жорстко гальмує цей процес – системною корупцією. Корупція – явище, зумовлене особливістю людської природи та недосконалістю інститутів державної влади, і тому історія людства визначається як хроніка перманентної війни з корупцією.

Попри те, що за період 2014-2017 рр. в Україні було закладено важливі законодавчі підвалини щодо запобігання корупції, аналіз ситуації з цього приводу новостворений антикорупційним органом Національним агентством з питань запобігання корупції показав лише

незначні позитивні зрушення. Одним із найвагоміших показників результативності антикорупційної політики є довіра громадськості до органів влади, адже в соціальній державі суспільство виступає цільовою аудиторію, на задоволення потреб і реалізацію конституційних прав і свобод якої повинна бути спрямована її політика. Саме тому ця стаття присвячена дослідженню проблем, які перешкоджають органам влади підвищити рівень довіри суспільства та пошуку альтернативних шляхів їх вирішення.

Питання громадського контролю за діяльністю антикорупційних структур в Україні розглядали такі науковці: С.Ф. Денисюк, О.В. Джафарова, В.Л. Федоренко, С.О. Шатрава та інші.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення моделі громадського контролю за діяльністю органів із питань запобігання корупції, а також впливу на реалізацію антикорупційної політики. Для досягнення цієї мети необхідна постановка конкретних завдань:

1) окреслити законодавчі засади громадської участі в здійсненні політики антикорупційних органів та контролю за їх діяльністю відповідно до чинного законодавства України;

2) дослідити досвід країн, які досягли успіху у сфері громадського контролю за діяльністю антикорупційних інституцій;

3) запропонувати власну модель впливу громадян на здійснення антикорупційної політики.

Результати дослідження. На виконання вимог Майдану було проголошено курс на подолання системної корупції в центральних органах державної влади та місцевого самоврядування: створено законодавчу базу у вигляді прийняття Законів України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [3], «Про запобігання корупції» [2], «Про Національне антикорупційне бюро України» [5], «Про державне бюро розслідувань України» [1], «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [4], а також було внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру» [6], «Про судоустрій та статус суддів» [7] та ін. Важливо зазначити, що вперше в Україні Антикорупційну стратегію було ухвалено у вигляді закону, тож вона стала справді солідним базисом для подальшої реалізації пакету законодавчих актів щодо антикорупційної політики, ухвалених Стратегією або пізніше [12, ст.9].

Відповідно до Аналітичного звіту про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії, розробленого Національним агентством із питань запобігання корупції, загальна кількість запланованих заходів становить 176. Загалом, ступінь виконання заходів оцінюється у 64% [8, ст.6]. Що стало на перешкоді здійсненню решти запланованих антикорупційних заходів?

Проблема полягає в тому, що значна кількість антикорупційних заходів передбачає ухвалення певних нормативно-правових актів, однак їх положення на практиці реалізуються дуже рідко або частково. У своїх рекомендаціях щодо цього Національне агентство з питань запобігання корупції зазначає, що одним із дієвих інструментів подолання недостатності політичної волі, пасивності або повільності органів держави в реалізації антикорупційних заходів є більш широке залучення інститутів громадянського суспільства виконавцями (співвиконавцями) заходів, визначених у Державній програмі. Для цього державі слід кардинальним чином змінити своє ставлення до діяльності антикорупційних громадських ініціатив, яких вона наразі «здебільшого вважає небезпечними опонентами, а не партнерами» [8, ст.6-8].

Статтею 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено формування Ради громадського контролю при цьому антикорупційному органі [5]. Положенням про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, затвердженим Указом Президента України від 15 травня 2015 року, передбачено, що до функцій Ради громадського контролю належить розгляд звітів Національного антикорупційного бюро України (вона заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро). Зі своїх лав Рада обирає двох представників, які увійдуть

до складу дисциплінарної комісії Національного бюро, крім того визначає представників до складу конкурсних комісій (не більше трьох до складу однієї конкурсної комісії), які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному бюро. Ці функції ми зараховуємо до внутрішніх, тобто тих, які Рада виконує «зсередини» антикорупційного органу, а інший напрямок її діяльності спрямований на координацію та співпрацю з громадськістю, адже створювалася вона для того, щоб служити своєрідним ланцюгом, який з'єднуватиме правоохоронний орган і громадян. За цих умов Рада сприяє обговоренню проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, залучаючи до цього представників громадськості та засоби масової інформації. До об'єктів таких обговорень також належать проекти забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро України, запобігання спробам дискредитації його працівників. Рада надає свої рекомендації з цих питань. Це Положення також закріплює те, що Рада громадського контролю висловлює свою позицію щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками Національного антикорупційного бюро України [10]. Однак прямо не передбачено те, в якому порядку вона повинна це реалізовувати і яку правову силу має ця «позиція». Має вона дорадчий характер чи призначена для інформування громадськості є незрозумілим.

Стаття 14 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає створення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції [2]. На офіційному сайті Національного агентства 13 квітня 2017 року опубліковано відомості про її функції відповідно до Положення про Громадську раду, яке буде подано для затвердження на засідання Національного агентства з питань запобігання корупції найближчим часом. Громадська рада заслуховуватиме інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджуватиме щорічні звіти про його діяльність, надаватиме висновки за результатами експертизи проектів актів Національного агентства з питань запобігання корупції, делегуватиме для участі в засіданнях Національного агентства з питань запобігання корупції свого представника з правом дорадчого голосу. Завданнями Громадської ради є також здійснення громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції, сприяння його взаємодії з органами влади, громадськими об'єднаннями, політичними партіями, міжнародними організаціями, засобами масової інформації, правоохоронними органами [13]. Треба зауважити, що не передбачено створення Дисциплінарної комісії для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, до якого могли б входити представники Громадської ради, як це було зроблено в Національному антикорупційному бюро України.

Частиною 5 статті 8 Закону України «Про прокуратуру» [6] забезпечується утворення на правах самостійного структурного підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Стаття 74 цього ж нормативно-правового акту присвячена опису складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, до складу якої входять одинадцять осіб, п'ятеро з яких призначає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, одну – з'їзд адвокатів України, трьох – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням із комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури[6].

Варто зазначити, що цим Законом не передбачено ні дозволу, ні заборони на перебування в складі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів членів громадських організацій, як це забезпечено в структурах двох вищезгаданих органів.

Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»[4] також передбачає громадський контроль за здійсненням своєї діяльності, зокрема частиною 2 статті 12 цього закону гарантується Громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань

виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі Національного агентства) через Громадську раду при Національному агентстві, склад якої (дев'ять осіб) затверджується Головою Національного агентства на підставі результатів конкурсу. Перелік функцій Громадської ради закріплено частиною 2 статті 2 цього ж нормативно-правового акту, зокрема мова ведеться про те, що Громадська рада при Національному агентстві заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, здійснює громадський контроль за витрачанням коштів Державного бюджету України, головним розпорядником яких є Національне агентство, надає висновки за результатами експертизи проектів нормативно-правових актів Національного агентства, делегує для участі в засіданнях міжвідомчої комісії з питань реалізації активів та конкурсної комісії на заміщення вакантних посад державних службовців у Національному агентстві двох своїх представників у кожну з цих комісій. Громадська рада має право отримувати документи та інформацію, що стосуються діяльності Національного агентства (крім тих, що становлять державну таємницю) [4].

На основі аналізу закладених українською владою законодавчих підвалин для подолання корупційних явищ в Україні, можна дійти висновку, що практично в усіх новостворених антикорупційних структурах передбачено контроль із боку громадськості за їх діяльністю. Однак наявний стан речей чітко вказує на те, що довіра громадян до цих структур все ще залишається досить низькою. Для того, щоб виявити можливі причини того чи іншого негативного явища, юридична наука часто звертається до дослідження зарубіжного досвіду щодо цих питань і тому доцільним було б проаналізувати досвід держав, які досягли успіху у сфері громадського контролю за здійсненням антикорупційної політики.

Українська ситуація щодо цього відрізняється від зарубіжної тим, що українці переконані, що саме державі повинна належати головна роль у боротьбі з корупцією, однак європейці вважають, що це обов'язок кожного громадянина, і ми повністю з цим погоджуємось. Адже в такому разі діє принцип «рука руку миє» – це означає, що державні службовці не будуть перешкоджати самі собі застосовувати на практиці старанно розроблені й перевірені часом корупційні схеми.

У Литві першочерговим завданням визначили «подолання менталітету мовчання», тобто толерантності людей до проблеми корупції, у Польщі пішли схожим шляхом – уряд запровадив спеціальну Антикорупційну громадську картку, де в доступному вигляді пояснювалося антикорупційне законодавство та чітко вказувалося те, куди звертатися в тій чи іншій ситуації.

Досить ефективно бореться з корупцією Італія: було засновано Генеральну раду з боротьби з організованою злочинністю, діяльність якої є відкритою для політичних партій, засобів масової інформації та громадських об'єднань, крім того, в роботі Генеральної ради з боротьби з організованою злочинністю допускається участь інститутів соціального контролю [11].

Дослідження антикорупційних засад національного законодавства, методів протидії корупції із залученням громадських інститутів у зарубіжних країнах, а також Кодексу кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, ухваленого конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, дає можливість створити модель участі громадськості в здійсненні антикорупційної політики в Україні шляхом комбінування форм діалогу та партнерства з метою отримання найбільш оптимальної моделі та подальшого її застосування до українських реалій.

Відповідно до Матриці участі громадськості, процес прийняття рішень має шість етапів (1) встановлення порядку денного, 2) складання проекту, 3) прийняття рішення, 4) здійснення, 5) моніторинг, 6) повторне формулювання), а діалог і партнерство відрізняються між собою рівнем залучення громадськості до цього процесу.

На етапі встановлення порядку денного необхідно проводити слухання та форуми громадян, встановлювати їх контакт із ключовим представником урядових органів. Цим контактом в Україні є відповідні громадські утворення при антикорупційних органах, які

на першому етапі повинні делегувати своїх членів(для представлення результатів громадських слухань, форумів, нарад) до робочих груп та комітетів, що займаються формуванням порядку денного.

На етапі складання проекту перевагу має форма партнерства, яка передбачає спільне складання проекту. Крім того, громадські утворення можуть організовувати семінари експертів для аналізу порядку денного з метою розроблення своїх рекомендацій. Висновки цих семінарів та рекомендації, розроблені органом громадського контролю, повинні мати дорадчий характер для робочої групи або комітету, що складає проект відповідного рішення.

На етапі прийняття рішення варто проводити відкриті пленарні засідання комітетів антикорупційного органу та окремого комітету, сформованого з членів відповідного громадського утворення для спільного прийняття рішення, що забезпечить співпрацю і у формі діалогу, і у формі партнерства.

На етапі здійснення в Україні необхідний ретельний громадський контроль, тому слід застосовувати форму співпраці, яка передбачає стратегічне партнерство. Саме на цьому етапі громадські утворення для контролю за діяльністю антикорупційних структур мають найменше повноважень або й не мають взагалі, тому доцільно було б переглянути питання щодо надання відповідних повноважень інститутам громадського контролю і їх законодавчого закріплення.

На етапі моніторингу з цією метою доцільно створювати робочу групу або ж комітет з обов'язковим залученням членів громадських утворень при антикорупційних структурах.

На етапі повторного формулювання органи громадського контролю можуть проводити семінари та дискусійні форуми, результати яких матимуть дорадчий характер. Рекомендації на їх основі висуватимуть представники громадськості у складі відповідної робочої групи або комітету [9, ст.19].

Висновки. Україна зробила перший і найважливіший крок на шляху до подолання корупції та європейського рівня життя – створення законодавчої бази та антикорупційних структур. Однак, як показав аналітичний звіт Національного агентства з питань запобігання корупції, за період реалізації Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки відбулися лише незначні зміни в кращий бік. Однією з найвагоміших причин цього є низький ступінь залучення громадського контролю за здійсненням антикорупційної політики. На основі проведеного дослідження й аналізу, наведемо власні рекомендації для покращення цієї ситуації.

По-перше, слід розширити повноваження органів громадського контролю за діяльністю антикорупційних структур на етапі здійснення антикорупційної політики, особливо Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України.

По-друге, доцільним було б створити Дисциплінарну комісію для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, до складу якої входитимуть члени Громадської ради.

По-третє, слід законодавчо закріпити перебування в складі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів членів громадських організацій, а також створення органу громадського контролю за діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

По-четверте, на основі досвіду Польщі розробити спеціальну Антикорупційну громадську картку для інформування громадськості та формування в неї негативного, а не толерантного ставлення до корупції.

По-п'яте, державі слід перейти до таких форм співпраці з громадськістю, як діалог та партнерство. На виконання останнього завдання нами було розроблено модель такої співпраці.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19.

2. Закон України «Про Запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

3. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18.

4. Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 р. № 772-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19.

5. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18.

6. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.

7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.201 р. № 1402-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

8. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії.

9. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 01.10. 2009 р. URL: https://rm.coe.int/16802eeddb.

10. Указ Президента України «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» від 15.05.2015 р. № 272/2015. URL: https://nabu.gov.ua/polozhennya-pro-radu-gromadskogo-kontrolyu.

11. Беззуб І.М. Антикорупційна політика в Україні. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.

12. Флурі Ф.М., Бадрак В.О. Антикорупційні заходи в Україні після Революції Гідності: ключові законодавчі аспекти. Київ, 2016. 224 с.

13. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/news/pry-nazk-rozpochala-robotu-gromadska-rada.

МОРОЗ Ю. Г.,
викладач кафедри теорії та історії
держави і права
*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 340.1

«ОРГАН ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ», «ОРГАН ПРАВОПОРЯДКУ», «ОРГАН ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ»: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Стаття присвячена з'ясуванню співвідношення категорій «орган охорони правопорядку», «орган правопорядку» та «орган досудового розслідування». На основі аналізу ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України автором розкрито зміст та визначено обсяг поняття органу досудового розслідування.

Ключові слова: *система правоохоронних органів, орган охорони правопорядку, орган правопорядку, орган досудового розслідування, зміст поняття «орган правопорядку», обсяг поняття «орган правопорядку».*

Статья посвящена выяснению соотношения категорий «орган охраны правопорядка», «орган правопорядка» и «орган досудебного расследования».