

ДОРОШЕНКО В. А.,
аспірант кафедри
загальноправових дисциплін
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 351.9+347.96
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-6-2-5>

ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Автором досліджено об'єкти громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Вказано, що особливого соціального значення контрольна діяльність набуває у разі її здійснення щодо органів державної влади, діяльність яких стосується резонансних сфер суспільного життя, одною з яких є протидія корупції, а тому здійснення громадського контролю за діяльністю спеціалізованих антикорупційних органів, зокрема Національного антикорупційного бюро України набуває особливої актуальності.

Досліджуючи сутність контрольної діяльності визначено її утворюючі елементи: мета; контролюючий суб'єкт; підконтрольний об'єкт; контрольні дії; об'єкт контролю; предмет контролю. Центральним елементом системи контролю є його мета, вона не тільки окреслює результат який необхідно отримати внаслідок контролю, а також зумовлює особливості здійснення контрольних дій, у частині обрання її конкретних форм і методів. Контролюючим суб'єктом є фізична чи юридична особа яка керує контрольними діями, спрямованими на об'єкт контролю. Контрольні дії являють собою процедури, що здійснюються в межах контрольної діяльності на підставі обраних методів, способів і засобів.

У результаті автором отримані такі висновки: по-перше, об'єктом громадського контролю є діяльність такого органу, відповідно до покладених на нього завдань; по-друге, громадськість здійснює контрольну діяльність не тільки щодо зовнішнього напрямку діяльності НАБУ, пов'язану із протидією корупційним правопорушенням, а поширюється на внутрішньоорганізаційний аспект його діяльності; по-третє, об'єкт громадського контролю обмежується тією інформацією і відомостями, що знаходяться в публічному доступі та оприлюднюються власне НАБУ чи іншими уповноваженими суб'єктами; по-четверте, об'єкт такого контролю не змінюється в залежності від виду контролю (загального чи спеціального).

Ключові слова: громадський контроль, Національне антикорупційне бюро України, об'єкт контролю, предмет контролю, система контролю.

The author investigates the objects of public control over the activity of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. It is indicated that control gains special social significance in relation to state authorities, the activities of which concern the resonant spheres of public life, one of which is the fight against corruption, and therefore, the exercise of public control over the activities of specialized anti-corruption bodies, in particular the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, is of particular relevance.

The essence of control activity is determined by its forming elements: goal; a controlling entity; controlled object; control actions; object of control; subject of control. The main element of the control system is its purpose, it not only determines



the result that must be obtained as a result of control, but also determines the specifics of the implementation of control actions, in terms of the selection of its specific forms and methods. A controlling entity is a natural or legal person who directs control actions aimed at the object of control. The latter in the presented system is defined as an object of control, it is customary to understand the activity of a specific body which controls it. It is necessary to distinguish the controlled object from the control object, that is, the body (person) that carries out the activity subject to control, as well as its subject. Control actions are procedures carried out as part of control activities on the basis of selected methods, methods and tools.

As a result, the author obtained the following conclusions: firstly, the object of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is its activity in accordance with the tasks assigned to it, the public carries out control activities not only in the external area of activity of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine related to combating corruption offenses, but also extends to the internal organizational aspect of its activities, in particular on serving, complying with material and ethical standards; thirdly, the object of public control is limited to information and information that is publicly available and published by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine itself or by other entities; fourthly, the object of such control does not change depending on the type of such control (general or special).

Key words: *public control, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, control object, control subject, control system.*

Вступ. Особливого соціального значення контрольна діяльність набуває у випадку її здійснення щодо органів державної влади, діяльність яких стосується ключових сфер суспільного життя, одною з яких безумовно являється протидія корупції. Зміст і призначення таких органів втілює ідеальні погляди населення про професіоналізм, високу компетентність, чесність, добропорядність і звичайно відсутність будь-яких корупційних явищ. Тому цілком природним виглядає підвищений інтерес громадськості до роботи антикорупційних органів. Адже некомпетентна робота останніх, порушення положень нормативно-правових актів, лобювання власних інтересів працівниками таких органів або захист інтересів третіх осіб суперечить їх сутності, перетворюючи на учасників корупційної системи, а їх працівників – на суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

Одним із основних спеціальних суб'єктів у сфері протидії корупції є Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) як державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [1].

При цьому здійснення односторонньої контрольної діяльності у розрізі суб'єктів, маємо на увазі такий контроль, що провадиться іншими органами державної влади (наприклад. Верховною радою України, Рахунковою палатою України тощо), об'єктивно не може охопити всі напрями діяльності НАБУ, не завжди ефективним у названій діяльності виявляється внутрішньовідомчий контроль. За таких обставин громадський контроль за діяльністю зазначеного органу набуває особливої актуальності, оскільки перш за все в результативній і компетентній роботі антикорупційний органів зацікавлене усе громадянське суспільство. Більше того, органи державної влади здійснюють контроль за конкретно визначеними в законі напрямами, серед яких: «1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони; 3) стан правопорядку в органах сектору безпеки й оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів і готовність до виконання завдань за призначенням



у мирний час і в особливий період; 4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони» [2] (ч. 4 ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України»). Натомість контроль, який здійснюється громадянами, здебільшого має загальний, суцільний характер і не має істотних обмежень щодо конкретних видів діяльності, що дозволяє стверджувати не тільки про взаємозв'язок обох видів контрольної діяльності (державного та громадського контролю), а і про їх взаємодоповнюваність одне одного.

Незважаючи на об'єктивну відсутність чіткого розуміння об'єктів громадського контролю за діяльністю НАБУ, вони на кшталт інших елементів системи названого виду контролю досі не перебували у межах уваги вчених і фахівців у галузі права. А тому, основу даного дослідження становлять загальнотеоретичні здобутки вчених щодо сутності та значення категорії об'єкт (В.М. Бабаєв, Л.П. Буєва, В.О. Винник, В.І. Войтка, С.О. Гайдученко, Е.Ф. Губський, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко, М. М. Новікова, І.Т. Фролова, Л.А. Юрчук), об'єктів контрольної діяльності в інших соціально важливих сферах (О.Б. Акентьєва, С.В. Бардаш, Ю.В. Гаруст, Г.Ю. Рябошапка, З.Р. Халіулліна).

Постановка завдання. Метою статті є встановлення об'єктів, на які спрямовано контрольну діяльність громадян у сфері функціонування НАБУ, та визначення їх особливостей, зокрема у розрізі відмежування від інших споріднених понять системи контролю.

Результати дослідження. Контроль як одна з функцій управління передбачає здійснення сукупності чітких послідовних дій, які можна представити у вигляді певної системи – «сукупності елементів, що знаходяться у відношеннях і зв'язках один з одним, яка утворює цілісність, єдність» [3, с. 427]. Таким чином, будь-яка система складається з конкретних елементів, наявність яких забезпечує існування та роботу такої системи, адже відповідна управлінська функція не може складатись виключно із низки дій, без особи яка їх реалізує (суб'єкта) та того на що спрямована така діяльність (об'єкт), вона не буде мати жодного сенсу.

О.Б. Акентьєва, Г.Ю. Рябошапка, З.Р. Халіулліна пропонують дещо відмінний підхід щодо визначення системи контролю в межах якого виділяють такі елементи: «мета; контролюючий суб'єкт; підконтрольний об'єкт; контрольні дії; об'єкт контролю; предмет контролю» [4]. У цьому переліку контрольні дії об'єднують декілька елементів вищевказаної системи, а саме зміст контрольної діяльності та методи її реалізації, а тому така система, на нашу думку, виглядає більш лаконічно і буде взята нами за основу.

Центральним елементом системи контролю є його мета, вона не тільки окреслює результат, який необхідно отримати внаслідок контролю, а також обумовлює особливості здійснення контрольних дій, у частині обрання її конкретних форм і методів. Контролюючим суб'єктом є фізична чи юридична особа, яка керує контрольними діями, спрямованими на об'єкт контролю. Останній у поданій системі визначається як підконтрольний об'єкт, тобто діяльність, за якою здійснюється контроль. Від об'єкта контролю необхідно відрізнити підконтрольний об'єкт, а саме той орган (особа), який провадить діяльність, що підлягає контролю, а також його предмет. Контрольні дії являють собою процедури, що здійснюється в межах контрольної діяльності на підставі обраних методів, способів і засобів.

Екстраполоючи вищенаведені тези на систему громадського контролю за діяльністю НАБУ, а також зважаючи на мету цієї роботи, зосередимо увагу на такому елементі системи контролю, як об'єкт.

У науковій літературі поняття «об'єкт» визначають як:

- 1) «речі, явища, процеси, їхні сторони й відношення, які вже відомі, зафіксовані в тій чи іншій формі знання, але підлягають подальшому дослідженню» [5, с. 360];
- 2) «особа, явище чи предмет, на які спрямовується певна діяльність, увага; предмет спеціальної компетенції, зацікавленості, наукового чи іншого дослідження» [6, с. 495];
- 3) «матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку суб'єкта на пізнаний об'єкт» [7, с. 108];
- 4) «те що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності; в змістовному плані – ім'я предмету чи особи, на які спрямовано дію суб'єкта, якому протиставляється об'єкт» [8, с. 259];



- 5) «явище, на яке спрямована будь-яка діяльність» [9, с. 513];
- 6) «сфера соціальної дійсності, котра зазнає перетворення» [10, с. 185];
- 7) «система, якою керують і що підпорядковується владній волі суб'єкта управління» [11, с. 36].

Узагальнений аналіз вищенаведених дефініцій об'єкту дає можливість зробити висновок, про те, що його зміст найчастіше пов'язується з певною діяльністю, котра здійснюється безпосередньо людиною. З чого можна зробити висновок, що об'єктом контролю є конкретна діяльність певного суб'єкту державної або недержавної інституції чи діяльності окремих посадових осіб органів державної влади чи місцевого самоврядування. В межах нашого дослідження об'єктом контролю є діяльність НАБУ, яка втілюється у юридично-значимих діях працівників (посадових осіб) названого державного органу.

Важливо відрізнити об'єкт контролю від його предмету, який також належить до системи контролю визначеного нами вище підконтрольного об'єкта. З приводу розмежування об'єкта та предмета контролю слушною є думка С.В. Бардаша, який вказує, що «проблематика розмежування об'єкта та предмета контролю має місце тому, що відповідно до тлумачних словників об'єкт (лат. *objectus* предмет) матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини (суб'єкта); будь який предмет думки, дослідження, художнього відображення, тощо. Тобто, спостерігаємо по суті, що об'єкт тлумачиться як предмет» [12, с. 4]. Водночас дефініція поняття «предмет» також опосередковано може бути окреслена в межах певного об'єкту: «те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь» [13, с. 527].

Ю.В. Гаруст, досліджуючи предмет та об'єкт контролю в сфері оподаткування розмежує їх таким чином: «об'єктом податкового контролю є платник податків, під яким ми розуміємо фізичну чи юридичну особу, а також групу осіб без статусу юридичної особи, на яку законом покладено обов'язок сплачувати податки, збори інші обов'язкові платежі до бюджетів і державних цільових фондів» [14, с. 63], тоді як «предмет податкового контролю це доходи або їх частина, вартість товарів, майно платників податків та окремі види їх діяльності, додана вартість, інші об'єкти, встановлені законодавчими актами, тобто те, з чого нараховується податок, з якого пізніше встановлюється податкова ставка» [14, с. 63]. Проводячи аналогію з урахуванням сутності понять «об'єкт» і «предмет» пропонуємо у розрізі громадського контролю за діяльністю НАБУ, враховуючи, що вони є невід'ємними елементами системи контрольної діяльності розмежовувати їх так: об'єктом є вся діяльність НАБУ, яка здійснюють відповідно до покладених на нього завдань, а предмет – це конкретні приписи законодавства, порушення яких може бути встановлено під час провадження даного виду діяльності. Таким чином, об'єкт контролю охоплює поведінку працівників НАБУ, а саме: дії (бездіяльність) і прийняття рішень уповноваженими особами НАБУ. Предмет громадського контролю являють норми, правила, законодавчі положення, процедури, яких повинні додержуватись працівники НАБУ і які можуть бути ними порушено.

Діяльність НАБУ обумовлена поставленими перед ним завданнями, а саме: «протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці» [1] (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»). Складність визначення об'єкта громадського контролю полягає саме у багатоаспектному змісту категорії протидії злочинам, тому що включає сукупність різних напрямів діяльності: досудове слідство; оперативно-розшукову діяльність; профілактику корупційних правопорушень; визначення причин і умов, що сприяють корупційним злочинам і здійснення діяльності, спрямованої на їх усунення тощо. Разом із тим громадськість здійснює контрольну діяльність не тільки щодо зовнішнього напрямку діяльності НАБУ, пов'язаного із протидією корупційним правопорушенням, а і поширюється на внутрішньо організаційний аспект його діяльності, зокрема щодо проходження служби, додержання матеріальних, етичних норм. Із зазначеного вбачається, що об'єкт громадського контролю є достатньо розгалуженим, але необхідно зауважити, що одночасно він обмежений тією інформацією і відомостями, що знаходяться в публічному доступі та



оприлюднюються власне НАБУ чи іншими суб'єктами, тобто такими, які не мають обмеження у доступі у зв'язку зі специфікою службової діяльності чи державної таємниці.

Об'єкт контрольної діяльності Ради громадського контролю за діяльністю НАБУ визначено в законодавстві – це інформація та звіти про його діяльність (пункти 1 та 2 ч. 3 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], пп. 5 п. 5 Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України затвердженого указом Президента України від 15 травня 2015 р. 272/2015 [15]). Згідно з ч. 3 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» в звіті обов'язково повинні бути зазначені відомості про: «1) статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей; 2) взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями; 3) співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном; 4) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації; 5) чисельність працівників Національного бюро, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації; 6) діяльність підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро; кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками Національного бюро, результати їх розгляду, притягнення працівників Національного бюро до відповідальності; 7) кошторис Національного бюро та його виконання; 8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного бюро та виконання покладених на нього обов'язків» [1]. Необхідно відзначити, що незалежно від виду суб'єкта, який провадить контрольну діяльність (спеціальний або загальний) об'єкт контролю не змінюється, оскільки звіти які підлягають перевірці спеціальним суб'єктом знаходяться у відкритому доступі, а отже є публічною інформацією.

Висновки. Узагальнюючи загальнотеоретичні уявлення про категорію об'єкт та дослідивши зміст об'єктів контролю за діяльністю НАБУ, пропонуємо останні охарактеризувати у розрізі таких особливостей:

1) об'єктом громадського контролю за діяльністю НАБУ є його діяльність, яка втілюється у юридично-значимих діях його працівників (посадових осіб) відповідно до покладених на цей державний орган завдань; у свою чергу, предмет контролю складають норми, правила, законодавчі положення, процедури, яких повинні додержуватись працівники НАБУ і які можуть бути ними порушено; контрольним об'єктом виступає НАБУ;

2) об'єкт громадського контролю за діяльністю НАБУ характеризується дуалізмом, адже стосується діяльності останнього у двох напрямках: зовнішній – реалізація законодавчо встановлених завдань (протидія кримінальним корупційним правопорушенням); внутрішній – сфера внутрішньоорганізаційної діяльності державного органу (наприклад, питання проходження служби, додержання матеріальних, етичних норм);

3) об'єкт громадського контролю за діяльністю НАБУ обмежується тією інформацією та відомостями, які знаходяться в публічному доступі й оприлюднюються власне НАБУ чи іншими уповноваженими суб'єктами;

4) об'єкт громадського контролю за діяльністю НАБУ не змінюється в залежності від виду такого контролю (загального чи спеціального).

Наприкінці відзначимо, що встановлення об'єкта контролю за діяльністю НАБУ є основою для визначення форм здійснення названого виду громадського контролю, що становить перспективний напрям подальших наукових пошуків.

Список використаних джерел:

1. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 19.10.2019).

2. Про Національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 19.10.2019).



3. Фролова И.Т. Философский словарь. Москва : Политиздат, 1987. 590 с.
4. Акентьева О.Б., Халиулліна З.Р., Рябошапка Г.Ю. Контроль як функція управління. URL: http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2009/Economics/44699.doc.htm (дата звернення: 02.09.2019).
5. Губский Е.Ф., Кораблева Г.В., Лутченко В.А. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА-М, 1999. 576 с.
6. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.
7. Войтка В.І. Психологічний словник. Київ : Вища школа, 1982. 216 с.
8. Большая советская энциклопедия. Москва : Советская энциклопедия, 1973. Т. 18. 632 с.
9. Азрилиян А.Н. Экономический словарь. Москва : Институт новой экономики, 2007. 1152 с.
10. Буева Л.П. Личность и ее социальная деятельность. Очерки методологии познания социальных явлений. Москва, 1970. 341 с.
11. Бабаєв В.М., Новікова М.М., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування». Харків : ХНУМГ, 2014. 127 с.
12. Бардаш С.В. Застосування системного підходу до розгляду сутності та класифікації об'єкта господарського контролю. *Наукові записки НаУКМА*. Економічні науки. 2009. Т. 94. С. 3–7.
13. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наук. думка, 1976. Т. 7. 724 с.
14. Гаруст Ю.В. Предмет, об'єкт та суб'єкти контролю в сфері оподаткування. *Право і безпека*. 2005. № 4 (5). С. 61–64.
15. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : указ Президента України від 15 травня 2015 р. № 272/2015. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015#n11> (дата звернення: 09.10.2019).

