

УДК 351.9+347.96

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.32>**Владислав Дорошенко,***аспірант кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

У здійсненні контрольної діяльності є пріоритетні напрями, до яких необхідно віднести діяльність органів державної влади, оскільки саме вони забезпечують усталене функціонування державного апарату, завдяки чому в країні панує правопорядок. Громадяни безперешкодно реалізують власні права та інтереси, працює механізм притягнення осіб до юридичної відповідальності, нейтралізується вплив негативних суспільних чинників, які можуть бути потенційними факторами, що призведуть до поширення антисуспільної поведінки, загострення криміногенної обстановки, підвищення рівня злочинності в країні. У зв'язку з цим контроль, який здійснюють громадяни за діяльністю Національного антикорупційного бюро України, представлено у вигляді цілісного системного утворення, що включає: об'єкт, тобто те, на що спрямована така діяльність; суб'єкт, який безпосередньо здійснює контрольну діяльність; мету здійснення контролю; зміст діяльності, яка має форму різномірних процесів, а також методологічний набір контрольної діяльності, засоби, за допомогою яких вона провадиться.

Запропоновано таку класифікацію суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України: 1) суб'єкт спеціалізованого контролю (Рада громадського контролю при НАБУ); 2) загальні суб'єкти контролю, до яких належать: фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), їх об'єднання (громадські організації, які здійснюють діяльність без статусу юридичної особи) та юридичні особи (громадські об'єднання, якщо вони зареєстровані з отриманням статусу юридичної особи).

Раду громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро запропоновано визначати як спеціалізований контрольний орган з огляду на специфічні завдання, поставлені перед нею, а також законодавчо встановлений порядок формування та регламентований порядок діяльності. Тоді як громадяни здійснюють контроль на підставі загальних положень про здійснення громадського контролю без наявності будь-яких спеціалізованих нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** громадський контроль, Національне антикорупційного бюро України, правоохоронний орган, загальний суб'єкт, спеціальний суб'єкт, класифікація, Рада громадського контролю.

**Постановка проблеми.** Контроль є важливим і необхідним засобом, що має супроводжувати роботу тих чи інших органів, оскільки завжди є імовірність допущення помилок (не залежно від того, умисних або вчинених з необережності) працівниками (посадовими, службовими особами) відповідних органів, діяльність яких забезпечує практичне втілення завдань, покладених на перші.

Не є винятком у даному контексті діяльність Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) [1], яке створено у результаті реформування антикорупційного законодавства. З метою здійснення імплементації міжнародних стандартів щодо забезпечення формування інституційних основ для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень [1] та таким чином вирішення

неймовірно актуального суспільного запиту на боротьбу з корупцією створено НАБУ, що, своєю чергою, потребує втілення прогресивних механізмів забезпечення законності та ефективності його діяльності. Як видається, чинне місце в окресленому напрямі займає громадський контроль, адже саме громадськість, реалізуючи надані їй права, в змозі забезпечити дієвість механізму притягнення осіб, винних у порушенні правових засад функціонування державних органів (у тому числі НАБУ), до юридичної відповідальності, нейтралізації впливу негативних суспільних чинників, які сприяють поширенню антисуспільної поведінки тощо.

У свою чергу практичне втілення громадського контролю у тому числі за діяльністю НАБУ починається зі встановлення системи суб'єктів реалізації останнього.

**Стан дослідження.** Незважаючи на актуальність питань громадського контролю за діяльністю НАБУ, дослідження його сутності майже не проводилось, відповідно, малодослідженими наразі залишаються, зокрема, елементи системи здійснення відповідного виду контролю. Тому, вирішуючи питання, порушені у даному дослідженні, ми будемо спиратися на загальнотеоретичні здобутки щодо визначення юридичної природи контролю та суб'єктів, які його здійснюють (С.П. Бирик, О.Д. Василик, В.Б. Дзьоба, С.Я. Ермоленко, О.В. Курникіна, А.А. Радугін, Г.М. Сюта, І.Т. Фролова), а також вузькопрофільні, переважно монографічні дослідження, присвячені здійсненню контрольної діяльності у межах окремих сфер суспільно-правових відносин: адміністрування податків (Л.Д. Савенков); фінансовий контроль (В.А. Бабенко, Н.М. Стоянова, М.І. Шутов); публічне адміністрування (С.С. Вітвіцький) тощо.

**Мета статті** полягає у систематизації та класифікації суб'єктів громадського контролю за діяльністю НАБУ в умовах реформування антикорупційного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Для вирішення поставленої мети вважаємо за необхідне виходити зі змісту наукового підходу дослідження «від загального до конкретного». Відповідно, насамперед розглянемо загальнотеоретичне розуміння поняття контролю у сфері державного управління (регулювання).

Загальновизнаною є позиція, що контроль є однією із функцій управління (зокрема, державного управління). У такому контексті його реалізація передбачає здійснення сукупності чітких послідовних дій, які можна представити у вигляді певної системи, а саме: «сукупності елементів, що знаходяться у відношеннях і зв'язках один з одним, яка утворює цілісність, єдність» [2, с. 427]. Отже, будь-яка система складається з конкретних елементів, наявність яких забезпечує існування та функціонування відповідної системи, адже управлінська функція як напрям певної діяльності не може бути втілена без особи, яка її реалізує (суб'єкт) та того, на що спрямована така діяльність (об'єкт).

О.В. Курникіна під системою контролю пропонує розуміти «сукупність організаційної структури та ініційованих її суб'єктами процесів управлінського, технологічного, агентського і оцінювального контролю, що включають методи, засоби і прийоми, які виявляють чи перешкоджають виникненню

відхилень фактичного стану об'єкта від встановленого еталона, для забезпечення досягнення цілей діяльності і його функцій у межах норм, встановлених нормативно-правовими актами, і оптимальних ризиків» [3, с. 29]. З приведеного визначення можна зробити висновок, що елементами системи контролю виступають: об'єкт, тобто те, на що спрямована така діяльність; суб'єкт, який безпосередньо здійснює контрольну діяльність; мета здійснення контролю; зміст діяльності, що має форму різнорідних процесів, а також методологічний набір контрольної діяльності, засоби, за допомогою яких вона провадиться.

Продовжуючи логіку викладення матеріалу, виходячи зі змісту зазначеного нами наукового підходу, перейдемо до характеристики понять «суб'єкт» та «суб'єкти громадського контролю».

У лексичному значенні слово «суб'єкт» означає «особу, групу осіб, організацію і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті» [4, с. 515]. Більш складним розумінням поняття «суб'єкт» оперує філософська література, у якій, окрім іншого, є таке визначення: «активна самодіяльна особа, яка здійснює перетворення дійсності» [5, с. 78]. Як бачимо, в обох випадках суб'єкт отожднюється з конкретною особою чи групою осіб, тому вважаємо необхідним розглянути юридичну природу поняття суб'єкта контролю.

Досить узагальнене визначення суб'єкта контролю надає О.Д. Василик, на думку якого це «носії контрольних функцій щодо об'єкта контролю» [6, с. 343]. Зазначене визначення, на нашу думку, не розкриває специфічний зміст зазначеного поняття, а, навпаки, зумовлює постановку додаткових питань (наприклад, розкриття змісту інших понять: «функція контролю» та/або «контрольна функція»).

Розширене значення поняття «суб'єкти контролю» запропоновано Л.Д. Савенковим, відповідно до якого «це фізичні особи або структурні підрозділи, які за своїм функціональним призначенням покликані здійснювати цілеспрямований впорядкований вплив на відповідний об'єкт контролю, використовуючи для його проведення технічні та інші засоби» [7, с. 121]. Проте таке визначення теж не можна визнати досконалим з огляду те, що у ньому автором не враховано такий складник суб'єктів, як юридичні особи, які, безсумнівно, теж можуть виступати суб'єктами контролю. Так, відповідно до положень пунктів 4 і 5 частини 1 статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» громадська спілка являє собою громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи при-

ватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи», а власне громадське об'єднання може мати статус юридичної особи [8].

У контексті здійснення контролю за діяльністю підприємства на увагу заслуговує визначення суб'єкта, запропоноване М.І. Шутовим, а саме: «це особи та органи, що мають повноваження на здійснення контролю за виробничою та фінансовою діяльністю підприємства (установи, організації), а також право втручатися в його оперативну діяльність та притягувати винних до відповідальності» [9, с. 13-14]. На наше переконання, описане визначення хоча і висвітлює сутність контрольної діяльності, проте увібрало в себе специфіку роботи підприємства економічного (виробничого) характеру, у зв'язку з чим його не можна розглядати як еталонне стосовно суб'єктів здійснення громадського контролю за діяльністю НАБУ.

Як найбільш прийнятне визначення суб'єкта контролю (контролінгу) необхідно визнати те, що запропоновано В.Б. Дзьобом, а саме: «суб'єктами контролінгу є представники внутрішнього та зовнішнього середовища, які можуть використовувати його інформацію у своїх цілях» [10, с. 125]. Під внутрішнім середовищем, вважаємо, мається на увазі внутрішньовідомчий контроль, тоді як зовнішнє середовище передбачає контроль за діяльністю суб'єктами, що знаходяться поза межами структури підконтрольного об'єкта. У такому разі громадський контроль, безсумнівно, здійснюється представниками зовнішнього середовища, він є важливим складником єднання зусиль органів державної влади та представників громадянського суспільства з єдиною метою – забезпечення розбудови демократичної правової держави, ефективного функціонування її інституцій, утвердження правопорядку та підвищення соціального рівня життя громадян. Слід погодитися з В.В. Вітвицьким у тому, що «суб'єкти громадського контролю є обмеженими у своїй діяльності, оскільки насамперед вони мають попередити злочинні діяння та скоординувати державні контрольні органи на усунення цих порушень» [11, с. 144].

Разом із тим специфіка громадського контролю за діяльністю НАБУ дає можливість не погодитися з такими, на перший погляд очевидними висновками, якщо говорити про здійснення громадського контролю за діяльністю саме названого органу.

Не вдаючись до детальної характеристики правових засад здійснення громадського контролю за діяльністю НАБУ, що

становило предмет окремого проведеного нами дослідження, для прикладу опишемо лише деякі правові можливості громадян щодо здійснення громадського контролю за діяльністю зазначеного органу. Так, згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» [12] громадський контроль здійснюють громадяни особисто чи у складі громадських об'єднань. Тобто кожен громадянин під час особисто ініційованої перевірки певних відомостей про діяльність НАБУ може звернутись до державної інституції (наприклад, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів Державного бюро розслідувань, прокуратури чи суду) або її посадової особи з пропозицією (зауваженням), заявою (клопотанням) або скаргою (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» [13]). Вид звернення більшою мірою залежить від його змісту. Так, із пропозиціями громадяни звертаються в разі необхідності висловити поради щодо оптимізації роботи НАБУ. У заяві громадяни викладають прохання до зазначеного органу щодо сприяння у реалізації особистих законних прав або інтересів. Клопотання подібне заяві, але на відміну від останньої клопотання завжди є письмовим зверненням. Зміст скарги містить «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян», причому таке порушення обов'язково повинно бути здійснено співробітниками НАБУ, досить того, щоб предмет скарги було віднесено до його компетенції.

Звернення громадян через громадські об'єднання теж має свої особливості, котрі насамперед стосуються організаційно-правових форм його діяльності. Власне громадське об'єднання являє собою «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів» [8], і може діяти як громадська організація (передбачає участь у її складі фізичних осіб) чи громадська спілка (засновником якої є юридичні особи приватного права). Маємо відзначити, що нині громадські організації та громадські спілки беруть активну участь у громадському житті держави в тому числі шляхом здійснення контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема НАБУ, в тих питаннях його функціонування, що залишаються поза межами державного контролю. На підтвердження вказаного наведемо приклад, який мав місце у травні 2015 року: 15 найбільш авторитетних представників громадського антикорупційного руху зі

48 кандидатів до складу Ради громадського контролю при НАБУ заявили про намір зняти свої кандидатури. За їхніми словами, вони готові вдатися до такого кроку на знак протесту проти нефахового забезпечення інтернет-голосування за членів Громадської ради [14]. Слід також підкреслити, що тоді виконавчий директор Transparency International Україна підтримав громадянський антикорупційний рух, назвавши даний випадок профанацією.

Разом із тим громадський контроль за діяльністю НАБУ здійснюється також Радою громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України (далі – Рада громадського контролю), що безпосередньо впливає зі змісту ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», яка отримала назву «Контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність», мети створення Ради громадського контролю (ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»<sup>1</sup>) та завдань, покладених на Раду громадського контролю (п. 4 Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, затвердженого указом Президента України від 15.05.2015 № 272/2015[15]). Так, завданнями Ради громадського контролю визначено: «1) здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України; 2) сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції» [15]. При цьому п. 5 Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України окреслено специфічний перелік повноважень Ради громадського контролю з приводу здійснення «цивільного контролю» (у формулюванні Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України») за діяльністю НАБУ [15].

З викладеного випливає, що Раду громадського контролю за діяльністю НАБУ можна визначити як спеціалізований контрольний орган з огляду на специфічні завдання, поставлені перед ним, а також законодавчо встановлений порядок формування та регламентований порядок діяльності. При цьому існування Ради громадського контролю значним чином розширює правові можливості

громадськості щодо здійснення контролю за діяльністю НАБУ. Наприклад, Рада громадського контролю має можливість в окремому порядку на рівні публічного доведення до усієї громадськості та компетентних органів висловлювати свою позицію щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками НАБУ.

Інший приклад: Рада громадського контролю обирає двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії НАБУ. Таким чином, Рада громадського контролю на відміну від представників громадськості із загальними повноваженнями має можливість не просто повідомити уповноважені органи про порушення законодавства з боку окремих працівників НАБУ, очікуючи прийняття рішення останніми та не маючи жодних правових засобів впливу на результат такого рішення, а безпосередньо взяти участь у визначенні наявності чи відсутності у діях працівника НАБУ дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також рекомендувати вид дисциплінарного стягнення (ст. 28 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України») тощо.

#### Висновки

Підсумовуючи викладене, пропонуємо таку класифікацію суб'єктів здійснення громадського контролю за діяльністю НАБУ: 1) суб'єкт спеціалізованого контролю (Рада громадського контролю при НАБУ); 2) загальні суб'єкти контролю, до яких належать: фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), їх об'єднання (громадські організації, які здійснюють діяльність без статусу юридичної особи) та юридичні особи (громадські об'єднання, якщо вони зареєстровані з отриманням статусу юридичної особи).

Водночас проведене нами дослідження дало можливість вказати на недосконалість окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», який в тому числі регламентує окремі форми громадського контролю за діяльністю НАБУ. Так, вважаємо за доречне поставити під сумнів обмеження суб'єктного поширення прав, передбачених законом, виключно на рівні громадян України. Річ у тому, що в окремих випадках громадянство не є обов'язковою умовою для того, щоб звернутись до того чи іншого органу у разі виявлення порушень у процесі здійснення вказаним антикорупційним органом своєї діяльності. Принаймні національне законодавство не забороняє звертатися у таких випадках ні іноземцям, ані

<sup>1</sup> У межах дослідження «Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України» (Вісник ХНУВС. 2017. № 4(79)) нами обґрунтовано позицію, що Рада громадського контролю здійснює саме громадський контроль за діяльністю НАБУ.



особам без громадянства. А виходячи з того, що на кожну особу поширюється правова модель «все, що не заборонено законом, те дозволено», таке декларативне обмеження виглядає досить регресивно, а отже, потребує перегляду з метою подальшого корегування.

Зважаючи на те, що нами висвітлено лише один із елементів системи контролю, перспективні напрями дослідження вбачаємо у розкритті змісту інших структурних елементів системи громадського контролю за діяльністю НАБУ, перевага серед яких має бути надана об'єктам названого виду контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 18.10.2019).
2. Фролова И. Т. *Философский словарь*. Москва: Политиздат, 1987. 590 с.
3. Курныкина О.В. Модернизация системы контроля в кредитных организациях : автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.03.02. Москва, 2011. 46 с.
4. Бибик С.П., Єрмоленко С.Я., Сюта Г.М. *Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання*. Харків: Фоліо, 2006. 623 с.
5. Радугин А.А. *Философия: курс лекций*. Москва: Центр, 1997. 272 с.
6. Василик О.Д. *Теорія фінансів : підручник*. Київ: НІОС. 2000. 416 с.
7. Савенков Л.Д. Система внутреннего контроля в организации системы бюджетирова-

ния на промышленных предприятиях. *Вестник Поволжского государственного университета сервиса*. 2014. № 3 (35). С. 120–123.

8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 06.08.2019).

9. Шутов М.І., Бабенко В.А., Стоянова Н.М. *Державний фінансовий контроль в Україні (теорія та практика) : монографія*. Одеса: Юридична література, 2004. 131 с.

10. Дзьоба В.Б. Суб'єкти та об'єкти контролінгу. *Економічний аналіз*. 2013. Т. 12 (3). С. 121–127.

11. Вітвицький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 480 с.

12. Про Національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 11.10.2019).

13. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 12.10.2019).

14. Савицький О. Громадські активісти розкритикували онлайн-вибори до Ради громадського контролю НАБУ (26.05.2015) / *Deutsche Welle*. URL: <https://p.dw.com/p/1FWmY> (дата звернення: 13.10.2019).

15. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : Указ Президента України від 15.05.2015 № 272/2015 // *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015#n11> (дата звернення: 13.10.2019).

*In the context of the implementation of control activities, there are priority areas to which the activities of state authorities should be attributed, since they are the ones that ensure the work of the state apparatus, due to which the rule of law prevails in the country, citizens freely exercise their rights and interests, the mechanism of bringing people to legal responsibility is working, neutralized the influence of negative social factors that can lead to the spread of antisocial behavior, exacerbating a crime situation, an increase in crime in the country. In this regard, the control that citizens exercise over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is presented in the form of a holistic systemic education, which includes: an object, that is, that such activity is aimed at; an entity that directly exercises control activities; purpose of control; the content of activities in the form of heterogeneous processes, as well as the methodological set of control activities, the means by which it is carried out.*

*The following classification of subjects of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is proposed: 1) the subject of specialized control (Council of Public Control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau) 2) general subjects of control, which include: individuals (citizens, foreigners, stateless persons, refugees), their associations (public organizations), as well as legal entities (public associations, if they are registered as legal entities or unions).*

*It is proposed that the Council for Public Oversight of the Activities of the National Anti-Corruption Bureau be defined as a specialized oversight body, taking into account the specific tasks assigned to it, as well as the legislatively established formation procedure, and the procedure for activity is regulated. While citizens exercise control on the basis of general provisions on the implementation of public control without the presence of any specialized regulatory legal acts.*

**Key words:** public control, activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, law enforcement agency, general subject, special subject, classification, Council of Public Control.