

УДК 342.5 + 342.7

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.29>

НАЗАРЕНКО Є.С.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ З БОКУ ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті розкрито роль Національного антикорупційного бюро України в реалізації антикорупційних реформ в Україні після Революції гідності. Відзначена важливість здійснення суспільством громадського контролю за роботою нових правоохоронних органів, яким були надані великі повноваження для боротьби з корупцією в Україні, заради побудови правової й ефективної держави. Проведено аналіз нормативно-правових актів України, що регулюють громадський контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Розкрито роль Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України як незалежного органу, створеного для контролю та покращення комунікації суспільства з Національним антикорупційним бюро. Визначено порядок формування Ради громадського контролю, її обов'язки та завдання. Відзначена важлива роль Ради громадського контролю у відборі кандидатів для роботи в Національному антикорупційному бюро України, у наявності їх представників у Дисциплінарній комісії, у постійному та незаангажованому контролі за роботою працівників і детективів Національного бюро, представленні результатів їхньої роботи громадськості. Описана важливість та інформативність звітів Ради громадського контролю для Національного антикорупційного бюро України та суспільства загалом. Автором розкриті недоліки щодо формування складу Ради громадського контролю, зазначена відсутність критеріїв щодо професійного й освітнього рівнів кандидатів, їхніх моральних та ділових якостей. Автором запропоновано законодавчі зміни щодо вимог відбору кандидатів до складу Ради громадського контролю. У статті проаналізований вплив громадян та громадських організацій на діяльність Національного антикорупційного бюро України. Визначено, що суспільство має багато можливостей та способів взаємодії з Національним антикорупційним бюро України. Автором описані способи та форми взаємодії громадськості з Національним антикорупційним бюро. Наведено інформацію щодо кількості звернень громадян та громадських організацій до Національного антикорупційного бюро України за друге півріччя 2019 року. У статті визначені мета та завдання здійснення контролю з боку громадськості за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.

Ключові слова: *Національне антикорупційне бюро України, громадський контроль, Рада громадського контролю.*

The article reveals the role of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in implementing anti-corruption reforms in Ukraine after the Revolution of Dignity. The importance of public control over the work of new law enforcement agencies, which were given great powers to fight corruption in Ukraine, for the sake of building a legal and effective state was noted. An analysis was made of the legal and regulatory instruments governing public control over the work of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The role of the Civil oversight council under the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as an independent body established to control and improve communication between the public and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine has been revealed. The procedure for establishing the Civil oversight council and its duties and tasks have been defined. The important role of the Civil oversight council in the selection of candidates for work in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, in the pres-

ence of their representatives in the Disciplinary Commission, in constant and unbiased control over the work of employees and detectives of the National Bureau was noted. The importance of presenting the results of their work to the public is also described. The author describes the importance and informativeness of the reports of the Civil oversight council for the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the society in general. The author reveals shortcomings in the formation of the Civil oversight council, notes the lack of criteria for the professional and educational level of candidates, their moral and business qualities. The author proposed legislative amendments regarding the requirements for the selection of candidates for the Civil oversight council. The article analyzes the impact of citizens and public organizations on the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. It is determined that the society has many opportunities and ways of interaction with the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The author describes ways and forms of interaction between the public and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The information on the number of applications from citizens and public organizations to the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine for the second half of 2019 is given. The article defines the purpose and tasks of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Key words: *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, public control, Civil oversight council.*

Вступ. Історія становлення Національного антикорупційного бюро України (далі – Національне бюро) почалася після Революції гідності. У час, коли в суспільстві виник запит на створення нового правоохоронного органу, основним завданням якого є очищення влади від корупції. Даний орган розглядався суспільством як можливість реалізувати антикорупційні реформи з метою побудови та розвитку успішної країни. Саме великий суспільний запит і визначив майбутнє Національного бюро. Громадяни України, громадські та міжнародні організації своїм бажанням змін у країні сприяли ухваленню Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], запуску даного Закону й антикорупційної реформи в дію. Суспільство, розуміючи виклики, з якими будуть стикатися працівники Національного бюро, надало їм широкі повноваження та можливості. Проте суспільство не могло допустити, щоб реформа, на яку покладаються такі великі надії, не була реалізована, а свої повноваження працівники Національного бюро використовували не за призначенням. Саме тому в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] були визначені положення, якими регулюється громадський контроль за діяльністю Національного бюро. А права, які має громадськість згідно із Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], були визначені значно ширшими, ніж у профільних законах інших правоохоронних органів. Контроль із боку громадськості є найвагомшим з усіх видів контролю, адже відповідальність за результати своєї роботи Національне антикорупційне бюро несе перед суспільством.

Питання контролю з боку громадськості за правоохоронними органами не є новим, його досліджували різні вчені. Серед них В. Аверянов, А. Селіванов, Ю. Барабаш, М. Вітрук, С. Ківалов, Ю. Козлова, В. Василенко, Т. Наливайко й інші. Проте питання громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України майже не досліджувалося. Насамперед це пов'язано з тим, що Національне антикорупційне бюро України як державний правоохоронний орган було створено досить недавно. Дослідження цього питання, незважаючи на його важливість і актуальність, майже не проводилися.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства визначити адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України, розкрити його зміст, мету та завдання.

Результати дослідження. Національне бюро України є новим державним правоохоронним органом, на який відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] покладаються завдання з виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Серед основних принципів діяльності Національного бюро, закріплених у ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], такі: принцип підконтрольності і підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам, принцип відкритості для демократичного цивільного контролю. Принцип підконтрольності і підзвітності суспільству

та визначеним законом державним органам передбачає, що Національне бюро повинно надавати регулярні звіти про свою діяльність до органів законодавчої та публічної влади, а також забезпечувати доступ громадськості до інформації про їхню роботу. Принцип підконтрольності і підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам реалізовується через законодавчо закріплений обов'язок Національного бюро двічі на рік подавати Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців. Принцип відкритості для демократичного цивільного контролю полягає в забезпеченні прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного бюро. Реалізація принципу відкритості для демократичного цивільного контролю відбувається через створення Ради громадського контролю Національного бюро, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу.

Створення Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] є одним зі способів участі громадськості в запобіганні корупції, забезпеченні прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного бюро. З метою забезпечення формування та діяльності Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та на виконання вимог п. 2 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] Указом Президента України № 272/2015 від 15 травня 2015 р. «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» [2] були затвердженні положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування.

Згідно з Указом Президента України № 272/2015 «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» [2], до обов'язків Ради громадського контролю можна віднести: 1) заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро; 2) розгляд звітів Національного бюро та затвердження свого висновку щодо них; 3) проведення засідань щодо обрання із членів Ради громадського контролю двох представників, які входитимуть до складу Дисциплінарної комісії Національного бюро; 4) визначення представників, які входитимуть до складу конкурсних комісій, що проводитимуть конкурси на зайняття вакантних посад у Національному бюро, у кількості не більше трьох осіб до складу однієї з конкурсних комісій; 5) сприяння громадському обговоренню проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо діяльності Національного бюро; 6) обговорення із залученням представників громадських об'єднань, засобів масової інформації, громадян України питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного бюро, запобігання спробам дискредитації Національного бюро та його працівників, вироблення рекомендації із цих питань; 7) висловлювання в установленому порядку своєї позиції щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками Національного бюро. У процесі виконання покладених на неї завдань Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України взаємодіє із громадськими об'єднаннями, зокрема й міжнародними, недержавними засобами масової інформації, а також іншими інститутами громадянського суспільства.

Отже, Рада громадського контролю відіграє не просто презентативну роль у відображенні результатів роботи Національного бюро, але й має значний безпосередній вплив на діяльність Національного бюро. Найбільше значення Ради громадського контролю проявляється у відборі кандидатів на вакантні посади в Національному бюро, які найкраще відповідають кваліфікаційним вимогам, наявності представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії Національного бюро, а також у можливості висловлювати громадськості та компетентним органам свою позицію щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками Національного бюро. Особливу інформативну роль для громадськості відіграють висновки Ради громадського контролю щодо звітів Національного бюро, які розміщені на офіційному сайті Ради громадського контролю [3]. Дані висновки складаються із трьох розділів: відповідності звітів Національного бюро вимогам законодавства, загальної оцінки звітного періоду й оцінки окремих показників діяльності Бюро порівняно з попередніми звітними періодами. За кожним із розділів Рада громадського контролю проводить аналіз, надає свої висновки та рекомендації щодо покращення роботи Національного бюро. Отже, Рада громадського контролю при Національному бюро – це незалежний орган, який було створено для контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро та посилення комунікації із суспільством.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] визначає критерії щодо осіб, які не можуть входити до складу Ради громадського контролю, а Указ Президента України № 272/2015 «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупцій-

ному бюро України» [2] затверджує положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному бюро. Проте ні Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], ні Указом Президента України № 272/2015 від 15 травня 2015 р. [2] не визначені чіткі критерії щодо освітнього і професійного рівня, ділових та моральних якостей кандидатів, які бажають узяти участь у конкурсі з формування складу Ради громадського контролю. Відсутність чітких критеріїв щодо кандидатів може бути причиною дискусій у суспільстві щодо можливості членів Ради громадського контролю професійно та якісно виконувати поставлені Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] завдання. Такі дискусії в суспільстві негативно впливають як безпосередньо на роботу Ради громадського контролю, так і на Національного бюро.

З огляду на викладене доречним є доопрацювання положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України [2] щодо вимог до кандидатів до Ради громадського контролю з метою створення професійного й ефективного інституту, який буде представляти інтереси громадськості щодо здійснення контролю за діяльністю Національного бюро й інформування про результати його роботи.

Громадський контроль за діяльністю Національного бюро, згідно із ч. 1 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» [4], може здійснюватися не тільки через Раду громадського контролю, а й безпосередньо громадянами чи громадськими об'єднаннями. Це означає, що громадяни можуть особисто зв'язатися із спеціалістами Національного бюро з метою отримання роз'яснень із питань роботи бюро чи надати інформацію про можливі корупційні правопорушення, або повідомити управління внутрішнього контролю про причетність працівників Національного бюро до вчинення правопорушень. Громадяни мають можливість звернутися до Національного бюро: 1) особисто, до приймальні громадян; 2) через спеціальну телефонну лінію, засоби електронного зв'язку; 3) через сторінку Національного бюро в інтернеті, заповнивши онлайн-форму; 4) надіслати інформацію або офіційне звернення поштою. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], громадяни мають можливість подавати анонімні заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення та необґрунтовані активи до Національного бюро. За умови, що інформація, яка вказана в заяві чи повідомленні стосується конкретної особи, містить фактичні дані і може бути перевірена, Національне бюро зможе її розглянути. Згідно із Законом України «Про захист персональних даних» [5], Національне бюро у своїй діяльності здійснює обробку персональних даних. Персональні дані осіб, що надали інформацію про корупційні правопорушення, зберігаються в конфіденційності. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» [6], звернення (заяви, скарги, клопотання, пропозиції) до Національного бюро підлягають обов'язковій реєстрації та розгляду, а термін їх вирішення становить не більше одного місяця від дати їх надходження. Для зручного та швидкого звернення громадян та громадських об'єднань на сторінці Національного бюро в інтернеті [7] були розроблені форми звернень, які поділені за такими блоками: 1) повідомлення про корупційне кримінальне правопорушення; 2) звернення громадян; 3) запит на отримання публічної інформації від фізичної особи електронною поштою; 4) запит на отримання публічної інформації від юридичної особи або об'єднання громадян без статусу юридичної особи електронною поштою; 5) запит на отримання інформації від відділу з роботи з персоналом Національного антикорупційного бюро України; 6) відомості про факти неправомірної поведінки працівників Національного антикорупційного бюро України.

З метою забезпечення умов для реалізації громадянами свого конституційного права на звернення до органів державної влади, відповідно до ст. 40 Конституції України [8], ст. 22 Закону України «Про звернення громадян» [6] та п. 15 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» [1], у Національному бюро був виданий наказ Директора Національного бюро № 142 від 9 липня 2018 р. «Про затвердження Графіка особистого прийому громадян Директором Національного антикорупційного бюро України та іншими працівниками» [9]. Даний наказ затверджує графік особистого прийому громадян Директором Національного бюро й іншими працівниками. Також наказом Директора Національного бюро № 52 від 22 грудня 2015 р. [10] були затверджені «Положення про Приймальню громадян Національного антикорупційного бюро України» та «Порядок організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами у Національному антикорупційному бюро України». Для покращення взаємодії із громадянами Національне бюро впроваджує нові технологічні рішення. Так, у звіті Національного бюро за друге півріччя 2019 р. [11] зазначається, що восени 2019 р. була запущена спеціальна багатоканальна телефонна лінія, яка дозволила прийняти понад 7,4 тис. повідомлень

про можливі корупційні правопорушення від громадян. Це майже у 2,5 рази перевищує кількість звернень телефоном до Національного бюро в попередні періоди. Загальна кількість звернень громадян за період з 1 липня 2019 р. по 31 грудня 2019 р. становить 13 037. І хоча в більшості випадків проблеми, через які звернулися громадяни, не підслідні Національному бюро, співробітники Управління з роботи із громадськістю надають громадянам необхідні консультації.

Отже, громадяни мають значний та безпосередній вплив на діяльність Національного бюро. Громадяни мають право самостійно перевіряти діяльність Національного бюро, повідомляти про правопорушення, скоєні працівниками Національного бюро, та публічно чи анонімно надавати інформацію про корупційні правопорушення, що належать до підслідності Національного бюро. А в разі необхідності можуть записатися на особистий прийом громадян Директором Національного бюро чи до його заступників. Інформація, що показана у звіті Національного бюро за друге півріччя 2019 р. [11], свідчить про те, що громадяни використовують свої конституційні права і беруть активну участь у реалізації антикорупційних реформ. А Національне бюро, своєю чергою, реагує на кожне звернення громадян.

Контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється також громадськими об'єднаннями. Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції визначається ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [12]. Відповідно до положень даної статті, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право: 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, до яких відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [12] належить Національне бюро, керівництву чи іншим представникам органу, у якому були вчинені ці правопорушення або у працівників якого наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; 2) запитувати й одержувати від Національного бюро в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» [13], відомості про діяльність щодо запобігання корупції; 3) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; 4) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням водночас таких форм контролю, які не суперечать законодавству; 5) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції. У п. 2 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [12] зазначається, що громадському об'єднанню не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їхньої діяльності. У звіті Національного бюро за друге півріччя 2019 р. [11] відзначено, що кількість заяв та звернень громадських організацій за період з 1 липня 2019 р. по 31 грудня 2019 р. становить 758. Дана кількість звернень у рази менша за кількість звернень громадян за аналогічний період. Проте необхідно враховувати, що громадські організації зазвичай надають або запитують більш точну інформацію, що є підслідною Національному бюро. Отже, громадські організації відіграють досить впливову роль щодо контролю за діяльністю Національного бюро. А до їхніх основних завдань можна віднести: громадський контроль за діяльністю Національного бюро, налагодження ефективної взаємодії та діалогу між Національним бюро та громадськістю, надання пропозицій щодо покращення роботи Національного бюро.

Висновки. У підсумку можна визначити, що контроль із боку громадськості за діяльністю Національного бюро здійснюється як безпосередньо громадянами, громадськими організаціями, що є загальними суб'єктами контролю, так і спеціалізованим суб'єктом контролю, яким є Рада громадського контролю при Національному бюро. Законодавством визначені значні повноваження громадськості щодо контролю за діяльністю Національного бюро, суспільство може прямо або опосередковано, через Раду громадського контролю, впливати на діяльність Національного бюро. Це свідчить про те, що громадськість має не декларативні, а реальні можливості та засоби впливу на діяльність Національного бюро.

Метою контролю з боку громадськості за діяльністю Національного бюро є недопущення відхилення від напрямку антикорупційних реформ, які українське суспільство у 2014 р. визначило одними з найбільш пріоритетних.

Завданнями контролю з боку громадськості за діяльністю Національного антикорупційного бюро України є: 1) здійснення прозорого контролю й отримання повної та точної інформації щодо діяльності Національного бюро; 2) пошук проблем у діяльності Національного бюро та надання пропозицій щодо їх вирішення та покращення ефективності роботи Національного бюро; 3) забезпечення прозорого відбору кадрів для роботи в Національному бюро; 4) сприяння

взаємодії Національного бюро із громадянами, громадськими об'єднаннями й іншими інститутами громадянського суспільства; 5) сприяння отриманню керівництвом Національного бюро об'єктивних відомостей щодо оцінки громадськістю стану виконання покладених на Національне бюро завдань.

Список використаних джерел:

1. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 21.05.2020)
2. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : Указ Президента України від 15 травня 2015 р. № 272/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015#n11> (дата звернення: 21.05.2020).
3. Офіційна сторінка Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Корисні документи. URL: <https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korysni-dokumenty> (дата звернення: 22.05.2020).
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
5. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297–VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення: 22.05.2020).
6. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 22.05.2020).
7. Офіційна сторінка Національного антикорупційного бюро України. Контакти. URL: <https://nabu.gov.ua/nauroshyrenishi-zarytannya> (дата звернення: 22.05.2020).
8. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.05.2020).
9. Про затвердження Графіка особистого прийому громадян Директором Національного антикорупційного бюро України та іншими працівниками : наказ Директора Національного антикорупційного бюро України № 142 від 9 липня 2018 р. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-po142-pro-zatverdzhennya-grafiku-osobystogo-pryuomu-gromadyan-dyrektorom-nacionalnogo> (дата звернення: 22.05.2020).
10. Положення про Приймальню громадян Національного антикорупційного бюро України і Порядок організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами в Національному антикорупційному бюро України : наказ Директора Національного антикорупційного бюро України № 52 від 22 грудня 2015 р. URL: <https://nabu.gov.ua/zakonodavcha-baza> (дата звернення: 22.05.2020).
11. Звіт про роботу Національного антикорупційного бюро України за друге півріччя 2019 р. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2019-roku> (дата звернення: 22.05.2020).
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 22.05.2020).
13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 22.05.2020).