

4. Остапенко О. І., Хитра О. Л. Юрисдикційна діяльність органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посіб. Львів : Растр-7, 2017. 220 с.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984, № 51, стаття 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10>.

6. Н.І. Золотарьова Деякі питання здійснення поліцією заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Національні правові системи в умовах глобалізації (пам'яті професора О.Г. Мурашина)*. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/14067>

7. Ковалів М. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 3. С. 240–248.

УДК 351.741(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.1.20>

САРАНОВ С.Г.

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

### ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION BODIES

Із розвитком України як демократичної європейської держави змінюється роль громадського контролю, як найбільш ефективного інструменту впливу на ваду країни. Поступово видозмінюються та набувають більш дієвої форми способи та процедури здійснення контролю суспільством. Але, на сьогодні залишається проблема правого регулювання цього інституту, що зумовлює виникнення низки проблем та негативно впливає на ефективність здійснення самого контролю. Хоча і депутатами безрезультатно було розроблено декілька проєктів, направлених на регламентацію відносин суб'єктів громадського контролю, правового регулювання механізмів його здійснення, на сьогодні так і залишається це питання відкритим з відсутністю спеціального акту у цій царині. Метою статті є розкрити специфіку дотримання адміністративних процедур під час здійснення громадського контролю за діяльністю антикорупційних спеціалізованих органів, визначення предмета і меж його здійснення та висвітлити особливості нормативної регламентації проведення цих процедур. Стаття присвячена дослідженню адміністративних процедур здійснення громадського контролю за діяльністю спеціалізованих антикорупційних органів. Зафіксовано, що помітною є соціальна роль громадських організацій та інших суб'єктів громадського контролю у боротьбі з корупцією серед посадових осіб. Констатовано, що діяльність антикорупційних громадських організацій підпадає під шість основних категорій: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування. Визначено, що громадський контроль за діяльністю антикорупційних органів є дієвим способом діяльності суб'єктів громадського контролю як індикатор процесу дотримання антикорупційної політики та зменшення виникнення корупційних ризиків у діяльності державних антикорупційних органів. Окреслено ознаки адміністративної процедури: базується на нормах чинного законодавства; визначає порядок розгляду адміністративних справ; упорядковує повсякденну діяльність

© САРАНОВ С.Г. – здобувач наукового ступеня доктора філософії кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

суб'єктів публічного адміністрування; спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи; завершується ухваленням адміністративного акта.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, громадський контроль, моніторинг, адвокація.

With the development of Ukraine as a democratic European state, the role of public control as the most effective tool for influencing the country's shortcomings is changing. The ways and procedures of exercising control by society are gradually changing and becoming more effective. However, today there is a problem of legal regulation of this institution, which causes a number of problems and negatively affects the effectiveness of control itself. Although the deputies have unsuccessfully developed several projects aimed at regulating the relations of public control, legal regulation of mechanisms for its implementation, today this issue remains open in the absence of a special act in this area. The purpose of the article is to reveal the specifics of compliance with administrative procedures during public control over the activities of specialized anti-corruption bodies, to determine the subject and limits of its implementation and highlight the features of regulations for these procedures. The article is devoted to the study of administrative procedures for public control over the activities of specialized anti-corruption bodies. It is noted that the social role of public organizations and other subjects of public control in the fight against corruption among officials is noticeable. It was stated that the activities of anti-corruption NGOs fall into six main categories: monitoring and reporting, awareness raising, advocacy, direct action, building expertise and co-government. It is determined that public control over the activities of anti-corruption bodies is an effective way of activity of subjects of public control as an indicator of the process of compliance with anti-corruption policy and reduction of corruption risks in the activities of state anti-corruption bodies. The signs of administrative procedure are outlined: it is based on the norms of the current legislation; determines the procedure for consideration of administrative cases; organizes the daily activities of public administration entities; aimed at the implementation and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities; ends with the adoption of an administrative act.

**Key words:** administrative procedure, public control, monitoring, advocacy.

**Актуальність теми.** Із розвитком України як демократичної європейської держави змінюється роль громадського контролю, як найбільш ефективного інструменту впливу на ваду країни. Поступово видозмінюються та набувають більш дієвої форми способи та процедури здійснення контролю суспільством. Але, на сьогодні залишається проблема правого регулювання цього інституту, що зумовлює виникнення низки проблем та негативно впливає на ефективність здійснення самого контролю. Хоча і депутатами безрезультатно було розроблено декілька проєктів, направлених на регламентацію відносно суб'єктів громадського контролю, правового регулювання механізмів його здійснення, на сьогодні так і залишається це питання відкритим з відсутністю спеціального акту у цій царині.

Результати здійснення громадського контролю ефективно позначається на антикорупційній діяльності, роблячи її більш прозорою. У зв'язку з цим помітною є соціальна роль громадських організацій та інших суб'єктів громадського контролю у боротьбі з корупцією серед посадових осіб. Суб'єктам громадського контролю загальнодоступне широке коло способів здійснення антикорупційного контролю з доступним процедур їх проведення. Огляд наукової та практично-зорієнтованої літератури свідчить про те, що діяльність антикорупційних громадських організацій підпадає під шість основних категорій: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування [3, с. 4].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретико-правові аспекти розвитку громадського контролю за діяльністю органів державної влади досліджували Т. Андриченко, І. Бекешкіна, О. Бондарчук, В. Гарашук, С. Денисюк, О. Калінін, Н. Комарова, О. Корнієвський, М. Лукінюк, Н. Пеліванова, І. Пеша, Г. Пришляк, А. Руденко, О. Рябуха, О. Савченко, Д. Сидоренко, К. Сидорчук, Ю. Тищенко, В. Яблонський. Безпосередньо розкриття правової природи адміністративних процедур здійснювали Н. Армаш, А. Борко, В. Галунько, О. Дрозд, А. Манжула,

С. Петков, К. Шкарупа, І. Шопіна, В. Щавінський тощо. Проте, в юридичній літературі не достатньо розкрито послідовності здійснення громадського контролю за діяльністю антикорупційних спеціалізованих органів з дотримання всіх юридичних процедур.

**Мета статті:** на основі аналізу вітчизняного законодавства та наукових праць з проблематики дослідження розкрити специфіку дотримання адміністративних процедур під час здійснення громадського контролю за діяльністю антикорупційних спеціалізованих органів, визначення предмета і меж його здійснення та висвітлити особливості нормативної регламентації проведення цих процедур.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш ніж почнемо розкривати окреслену мету, звернімося до теоретико-правового аналізу адміністративних процедур. Більшість словників визначають процедуру як порядок здійснення певних послідовних дій. Процедура (фр. *procedure*, від лат. *procedo* – просуваюсь) – встановлений порядок ведення, розгляду будь-яких справ [21]. У свою чергу, адміністративна процедура є закріплений у правовому акті порядок послідовного вчинення юридично значимих дій її учасників, спрямований на вирішення індивідуальної юридичної справи (реалізацію суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків) або виконання окремої публічної функції (наприклад, ведення реєстру, реєстрація, контрольна перевірка) [20]. В. Галуцько висловлює солідарну думку, пропонуючи під адміністративною процедурою розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта [1, с. 200].

Науковець виділяє наступні ознаки адміністративної процедури: базується на нормах чинного законодавства; визначає порядок розгляду адміністративних справ; упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування; спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи; завершується ухваленням адміністративного акта [1, с. 200].

Як неодноразово наголошували науковці, з думкою яких ми солідарні, на сьогодні відсутній єдиний нормативний акт, який би здійснював безпосереднє регулювання відносин при здійсненні контролю за не порушення прав і свобод, суспільних інтересів з дотриманням визначених адміністративних процедур. Найбільш дотичними до регулювання відносин у сфері здійснення адміністративних процедур є такі законодавчі акти, як «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги». Саме тому, на сьогодні гостро постає питання щодо необхідності уніфікувати види адміністративних процедур у єдиному відповідному акті. Як зазначає О. Маркова, закон про адміністративну процедуру має встановити єдиний нормативно-процедурний стандарт для всіх видів процедур, створюючи режим правової визначеності та умови для безперешкодної реалізації приватними особами своїх прав і охоронюваних законом інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства [9, с. 66].

Законопроект, розроблений Тігіпком С.Л. № 4697 від 14.04.2014 визначає два види процедур громадського контролю: спеціальні та загальні. До загальних процедур громадського контролю автор відносить: заслуховування звітів про результати роботи; громадські слухання; громадський моніторинг; до спеціальних: громадська експертиза; громадські перевірки; громадські розслідування [17]. При цьому автором законопроекту не дається визначення поняття процедури громадського контролю, що нашою думкою, є не точно визначає та розмежує значення адміністративних процедур та способів здійснення даного виду контролю. Також виникає питання відносно кола суб'єктів, уповноважених здійснювати спеціальні процедури, оскільки ст. 10 вказаного законопроекту зазначено, що спеціальні процедури громадського контролю мають право здійснювати громадські організації з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, створені відповідно до вимог цього Закону. Але, сам проект не визначає порядок створення таких громадських організацій з подальшим набуттям права на проведення спеціальних процедур. Більш того, відповідно до ст. 3 цього законопроекту визначено, що суб'єкт громадського контролю – особа, яка відповідно до вимог цього Закону має право здійснювати громадський контроль [17]. На нашу думку, даний законопроект є невдалим, оскільки має доволі багато неточностей та протиріч із сучасним законодавством точок. Більш детальний аналіз процедур ми проведемо нижче.

Інший законопроект (№ 2737-1 від 13.05.2015 (ініціатори Королевська Н.Ю., Солод Ю.В.), який на нашу думку, є не таким протирічним, як його попередник, визначає види заходів громадського контролю з визначенням процедури їх проведення [16]. Але даний проект також не

надає визначення поняття процедур громадського контролю. Останній законопроект про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб, розроблений у 2018 році № 9013 Капліним С.М. взагалі досить поверхнево торкнувся порядку проведення форм проведення громадського контролю [18], що також, на нашу думку, є невдалим серед усіх вказаних проєктів.

Отже, пропонуємо під адміністративною процедурою здійснення громадського контролю розуміти визначений порядок діяльності суб'єктів громадського контролю, спрямований на досягнення суспільно-значущого результату, припинення корупційних дій та порушення законодавства у діяльності посадових осіб, з метою відновлення довіри до органів державної влади.

Продовжуючи аналіз проєктів про громадський контроль, розкриємо форми адміністративних процедур громадського контролю. Як ми вже зазначали вище, Тігіпко С.Л. у своєму проєкті № 4697 від 14.04.2014 пропонує два види процедур громадського контролю: спеціальні та загальні. При цьому, автор не розкриває порядок проведення цих процедур, але ч. 2 ст. 11 «Права та обов'язки суб'єктів громадського контролю» проєкту надає перелік прав суб'єктів громадського контролю під час проведення спеціальних процедур громадського контролю: 1) безперешкодного доступу на територію та в приміщення об'єкта громадського контролю, що перевіряється, за умови пред'явлення документів, визначених статтею 27 цього Закону; 2) отримувати документи (інформацію) на паперових носіях та/або в електронній формі, а також право доступу до автоматизованих систем баз даних згідно цілей та предмету контрольних процедур; 3) залучати спеціалістів, консультантів та експертів, які мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень [17].

У запропонованому переліку прав суб'єктів громадського контролю під час проведення спеціальних процедур є протиріччя нормам чинного законодавства. Так, правом безперешкодного доступу на територію та в приміщення фізичної або юридичної особи наділено виключний перелік осіб, уповноважених на те нормами чинного законодавства: народний депутат діючого скликання при пред'явленні посвідчення народного депутата України користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, про що зазначено у ч. 3 ст. 17 Закону України «Про статус народного депутата України» [14]; працівники поліції, при настанні невідкладних випадків під час виконання службової діяльності (ст. 38), що передбачено Законом України «Про Національну поліцію» [12]; у разі залучення до виконання завдань з охорони громадської безпеки і порядку мають право здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу військовослужбовці Національної гвардії України відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» [11]. Подібними правами наділені працівники правоохоронних органів відповідно до норм Закону України «Про національну безпеку України» [10].

З огляду на приведені доводи вище, вважаємо, що права та обов'язки суб'єктів громадського контролю в частині безперешкодного доступу на територію та в приміщення об'єкта громадського контролю, що перевіряється, слід доповнити положеннями: за умови пред'явлення документів та у присутності представника поліції. Другу частину ст. 11 «Права та обов'язки суб'єктів громадського контролю» слід також доповнити тезою, яка б не порушувала вимог Закону України «Про інформацію»: отримувати документи (інформацію) на паперових носіях та/або в електронній формі, а також право доступу до автоматизованих систем баз даних згідно цілей та предмету контрольних процедур, крім інформації з обмеженим доступом. Третя частина, на нашу думку, відповідає законодавству та не потребує доповнень: 3) залучати спеціалістів, консультантів та експертів, які мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень.

Заслугує на увагу частина 3 ст. 6 аналізованого проєкту відносно позиції, що держава сприяє матеріально-технічному забезпеченню діяльності громадських організацій з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень шляхом надання необхідних для здійснення процедур громадського контролю приміщень, офісного обладнання та техніки, витратних матеріалів тощо [16]. На нашу думку, це може призвести до зловживання суб'єктами громадського контролю й може призвести до однієї із форм отримання фінансування з бюджету.

Продовжуючи аналіз прав та обов'язків суб'єктів громадського контролю (ч. 3 ст. 11), визначених вказаним вище проєктом, слід зазначити, що при здійсненні адміністративних процедур вказаними суб'єктами, до кола їх прав і обов'язків входять такі, як: 4) не перешкоджати встановленому режиму роботи об'єктів громадського контролю в період проведення контрольних процедур; 6) забезпечити збереження під час проведення спеціальних процедур громадського контролю отриманих документів, інформації та майна об'єкта громадського контролю; 7) надавати об'єктам громадського контролю акти по результатам здійснення загальних та спеціальних процедур громадського контролю, передбачені цим Законом, для вжиття ними заходів

з усунення виявлених порушень; 9) не розголошувати конфіденційну інформацію та інформацію комерційного характеру, отриману ними при здійсненні процедур громадського контролю, крім випадків коли така інформація є доказом порушення об'єктом громадського контролю законодавства та/або суспільних інтересів [16]. Даний перелік обов'язків носить юридично-владний характер, спрямований на виконання контролюючої функції, що притаманне державним органам і не відповідає юридичній природі суб'єктів громадського контролю. Останні, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України», можуть отримувати інформацію відповідно до процедури, здійснювати дослідження, брати участь в обговоренні та висвітлювати інформацію для ознайомлення населення про результати здійснення громадського контролю. Також зазначене зауваження слід застосувати до норми законопроектів (№ 4697 від 14.04.2014, № 2737-1 від 13.05.2015) відносно обов'язковості виконання рішень суб'єктів громадського контролю.

Спіраючись на порівняльному аналізові вказаних проєктів, зазначаємо сторони, які потребують доопрацювання при врахуванні їх у подальших наших пропозиціях.

Заслуговує на увагу, ст. 19, 20 законопроекту № 2737-1 від 13.05.2015, яка передбачає за результатами проведення заходів контролю складання акту реагування суб'єктів громадського контролю, який складається із висновку громадської експертизи та акту перевірки. В акті реагування повинні міститися такі відомості: дата складення акту реагування; найменування суб'єкта громадського контролю, а також склад уповноважених осіб, що здійснювали захід; найменування об'єкта громадського контролю, що якого здійснювався захід; відомості про предмет громадського контролю, детальний опис суті питання, що розглядалося; висновки про відповідність чи невідповідність дій або бездіяльності об'єктів громадського контролю законодавству та дотримання державної дисципліни; заходи, які рекомендуються для усунення виявлених порушень та недоліків у діяльності об'єкта громадського контролю, строки їх виконання; наслідки прийняття запланованих рішень, альтернативні варіанти рішень [16]. Вказаний акт надсилається в п'ятиденний строк з дня завершення заходу контролю керівникові об'єкта, який був підданий контролю. У свою чергу, ст. 20 цього проєкту вказує, що перша частина акту реагування – висновок громадської експертизи має рекомендаційний характер, а друга його частина – акт перевірки є обов'язковим для виконання об'єктом громадського контролю з усуненням виявлених недоліків і порушень [16]. Дана теза, на нашу думку, носить суперечливий характер і є нелогічною, оскільки прийняття юридично-значущих висновків суб'єктами громадського контролю не вливає останнім. Підтвердженням цього є передбачена авторами ч. 6 ст. 19: «Акти реагування, якими зафіксовано факти виявлення порушень, що підпадають під ознаки кримінальних чи адміністративних правопорушень, надсилаються правоохоронним органам» [16].

Водночас викликає складність у визначенні предмету процесуального права норми проєкту № 2737-1 від 13.05.2015, а саме: ст. 21 зазначено право об'єкта громадського контролю у судовому порядку оскаржувати акти реагування суб'єктів громадського контролю, а ст. 22 – оскаржувати дії чи бездіяльність посадових осіб суб'єктів громадського контролю [16]. Кодекс адміністративного судочинства України ст. 5 визначає право на звернення до судової інстанції особи у результаті оскарження дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якому суперечить юридична природа суб'єкта громадського контролю.

Як ми вже зазначали, деякі проєктах громадську експертизу, перевірку, розслідування визначають як процедури громадського контролю. Виключенням є проєкт № 2737-1 від 13.05.2015, але процедури здійснення способів громадського контролю в усіх проєктах є нечіткими, в деяких місцях незрозумілими, що може викликати труднощі при застосуванні на практиці. Також, слід зазначити, що серед проєктів прослідковується теза, відносно того, що об'єкт контролю має співпрацювати із суб'єктом контролю, але також не розкрито способи такої співпраці. Відносно громадської перевірки, то більшість проєктів передбачає порядок її проведення на території (приміщенні) об'єкта громадського контролю у робочий час, встановлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку [16;17;19]. Як вже вказувалося, під час здійснення громадського контролю об'єкт має співпрацювати із суб'єктами такого контролю, надавати інформацію чи матеріали перевіряючим та іншу необхідну для перевірки документацію. Двома проєктами (№ 4697 від 14.04.2014, № 2737-1 від 13.05.2015) визначено тривалість перевірки в 30 та 20 днів відповідно, що, як на нашу думку, є необґрунтовано затяжними. Відповідно до п.8 Порядку проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 361, строк проведення планової

або позапланової перевірки не може перевищувати 10 робочих днів [4]. Звідси випливає, що протягом значної тривалості днів посадові особи об'єкта громадського контролю не у повному обсязі та неповноцінно матимуть виконувати свої посадові обов'язки, щр негативно може відобразитися на їх якості та своєчасності роботи. На нашу думку, термін перевірки має визначатися складністю підстав та обсягами предмету перевірки та не перевищувати встановлені обмеження.

Проект № 2737-1 від 13.05.2015 (ініціатори Королевська Н.Ю., Солод Ю.В.) передбачає покладання зобов'язання на об'єкти громадського контролю, якими виступають в першу чергу державні органи, підпорядковуватися розпорядчим документам суб'єктів громадського контролю [16]. По-перше, це суперечить юридичній природі самих суб'єктів громадського контролю, якими виступають, як ми вже зазначали у попередніх підрозділах, юридичні та фізичні особи, у тому числі громадські організації, об'єднання громадян, наглядові ради тощо. Конституцією України визначено рівень взаємодії державних органів з громадянами та громадськими об'єднаннями, які мають право здійснювати захист своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [7]. Тобто, основне завдання суб'єктами громадського контролю має бути: висвітлення суспільству стану політичних, економічних, соціальних, культурних процесів, що протікають в державних органах, стан дотримання ними законодавства, прояви порушення антикорупційного законодавства посадовими особами. Звідси випливає, що способи взаємодії між суб'єктами громадського контролю та державними органами мають ґрунтуватися на дорадчій формі співпраці із дотриманням принципу прозорості, гласності, участь громадськості у прийнятті рішень цими органами з метою недопущення проявів корупції та зловживання владою.

Висвітлена нами думка ґрунтується на позиціях, визначених Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 16.11.2009, де визначено право громадян брати участь у справах органу місцевого самоврядування [13].

Слід звернути увагу на запропоновану процесуальну процедуру здійснення громадського контролю, викладену в редакції Проекта № 2282 від 17.10.2019 р., що передбачає внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України. Так, проект пропонує доповнити КАС ст. 264-1 «Особливості провадження у справах щодо оскарження актів органів та (або) посадових осіб місцевого самоврядування» [15]. Стаття 19, а саме – п.1 ч.1 КАС визначає юрисдикцію адміністративних судів, яка поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [6]. У свою чергу, проект п. 5 ч. 1 ст. 264-1 законопоректу встановлює строки вирішення судом адміністративних справ про перевірку рішення органу місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції та (або) законам України, розбиваючи окремо на акти індивідуальні (14 днів) та нормативно-правові (30 днів). Дана пропозиція не узгоджується з нормами чинного законодавства, оскільки, по-перше, ч. 8 ст. 264 КАС зазначає, що адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується за правилами загального позовного провадження [6] (це зауваження слід застосувати також до ч. 3 ст. 264-1 проекту); по-друге, виділення можливостей суб'єктами громадського контролю здійснювати оскарження індивідуальних актів органів місцевого самоврядування є недоцільним. Індивідуально-правові акти є юридичними фактами, на підставі яких у фізичних осіб та юридичних осіб приватного права виникають, змінюються або припиняються конкретні права та обов'язки. Можливість скасування в судовому порядку індивідуальних правових актів (які стосуються конкретних суб'єктів правовідносин – фізичних осіб та/чи юридичних осіб приватного права) за зверненням будь-якого об'єднання громадян виглядає як безпідставне втручання цих суб'єктів в сферу реалізації громадянами своїх індивідуальних прав і свобод [2].

Подібне зауваження слід застосувати відносно ч. 4 ст. 264-1 редакції проекту, відносно того, що суд апеляційної інстанції має розглядає скаргу на ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі протягом трьох днів з дня надходження апеляційної скарги [16]. Дана пропозиція також не узгоджується з нормами КАС, а саме ч. 2 ст. 300, яка встановлює термін відкриття апеляційного провадження у справі не пізніше п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги [6].

У частинах 7, 8 ст. 264-1 КАСУ (в редакції проекту) зазначено, що «рішення суду в адміністративній справі про перевірку акту органу та (або) посадової особи місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції та (або) законам України виконуються негайно. Подання

апеляційної скарги на таке рішення суду здійснюється у загальному порядку, проте воно не перешкоджає негайному виконанню даного рішення». Однак виконання рішення суду можливе виключно після набрання ним законної сили. Згідно зі ст. 255 КАСУ рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закриття апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду [2]. Отже, виходячи зі ст. 255 КАСУ виконання рішення суду здійснюється після набрання ним законної сили, й підстави для негайного його виконання відсутні, більш того, про це не вказує й сам проєкт.

Заслуговує на увагу думка В. Кравчука, який на підставі аналізу законопроектів про громадський контроль, висловив думку відносно монополізації права на здійснення громадського контролю шляхом введення обмежувальної норми, за якою спеціальні процедури громадського контролю (громадська експертиза, громадські перевірки, громадські розслідування) по відношенню до кожного окремого об'єкта громадського контролю має право здійснювати лише один суб'єкт громадського контролю, що утворений у формі громадської організації з контролю за діяльністю окремого суб'єкта владних повноважень. А право здійснення спеціальних процедур громадського контролю набуває громадська організація з контролю за діяльністю окремого об'єкта громадського контролю, яка відповідно до законопроекту, першою повідомить про своє утворення орган виконавчої влади, на який відповідно до законодавства покладені повноваження з питань реєстрації громадських об'єднань, та відомості про яку включені до Реєстру громадських організацій з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень [8, с. 14]. Ми солідарні з думкою В. Кравчука, що дана монополізація може привезти до зловживання та вчинення неправомірних дій у здійсненні громадського контролю.

Слід зазначити, що серед проаналізованих нами проєктів громадського контролю, відносно розкриття процедури контролю, проєкт № 4697 від 14.04.2014 є найбільш вдалим. Проєкт № 4697 від 14.04.2014 розділом II передбачає процедуру здійснення контролю, зазначаючи організацію та порядок заслуховування звітів про результати роботи об'єктів громадського контролю, проведення громадських слухань, громадського моніторингу, громадської експертизи та перевірки, проведення громадського розслідування. Але, беручи до уваги різні види способів проведення громадського контролю, про що ми зазначали у попередньому підрозділі, на нашу думку, не є логічним розкривати порядок здійснення способів громадського контролю, а піти за аналогом проєкту № 2737-1 від 13.05.2015 (ініціатори Королевська Н.Ю., Солод Ю.В.), виділивши етапи механізму проведення громадського контролю. Відповідно, процедури здійснення громадського контролю проходять наступні етапи: визначення сфери та встановлення мети проведення громадського контролю; обрання методів проведення контролю; складання плану обраної форми контролю; формування групи громадських активістів, задіяних у громадському контролі з визначенням необхідності включення експертів; підготовка запиту на проведення громадського контролю; проведення заходу із здійснення громадського контролю (надсилання запиту на отримання доступу до інформації об'єкта контролю, отримання від об'єкта інформації для аналізу; проведення аналізу отриманих даних); підготовка висновку та направлення його об'єкту контролю для ознайомлення; отримання від об'єкта контролю письмової відповіді про результати контролю та врахування висновку; участь у засіданні колегії (нараді), на якій розглядається висновок; оприлюднення результатів контролю на сайті об'єкта та у засобах масової інформації; врахування об'єкта результатів контролю.

Слід окремо виділити етапи здійснення цивільного контролю громадським радам, створеними при спеціалізованих антикорупційних державних органах. Як ми вже зазначали у попередньому підрозділі, основними завданнями ради громадського контролю при спеціалізованих антикорупційних державних органах є: заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань спеціалізованим антикорупційним органом, при якому дія ця рада, розглядає його звіти та надає відповідний висновок, обирає з членів Ради представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії державного органу. Спираючись на норми спеціалізованого законодавства, що регламентує діяльність рад громадського контролю, визначимо етапи механізму цивільного контролю громадськими радами, створеними при спеціалізованих антикорупційних державних органах.

Механізм проведення загальних форм контролю, до яких ми віднесли публічну звітність антикорупційних державних органів, з метою дотримання прозорості в діяльності останніх, складається з таких стадій та етапів: 1) початкова стадія, яка складається з надходження

та ознайомлення з інформацією про діяльність антикорупційного органу, звітом (ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», ст. 28 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції»); 2) робота над звітом: опрацювання звіту членами громадської ради, встановлення основних завдань із взаємодії з громадськістю антикорупційного органу, формування довіри до нього; 3) встановлення відповідності звіту вимогам законодавства: у частині оприлюднення звітної документації антикорупційного державного органу (ч. 4 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», ч. 4 ст. 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», ч. 5 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції»); встановлення повноти надання звітної інформації з дотриманням обов'язкових відомостей (ч. 3 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», ч. 3 ст. 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», п. 3 ч. 5 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції»). Четвертою стадією є оцінка окремих показників діяльності спеціалізованого антикорупційним органом. Виходячи із специфіки діяльності антикорупційних органів, оцінка показників діяльності за наступними загальними відомостями, що в обов'язковому порядку зазначаються у звітній документації:

- статистичні дані про результати діяльності антикорупційного органу із зазначенням таких відомостей та показників ефективності;
- взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;
- відомості про співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями, та результати такої співпраці: укладені меморандуми, угоди, представництво інтересів за кордоном;
- співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації;
- штатна чисельність працівників антикорупційного органу, їх кваліфікація, наявний практичний досвід працівників, підвищення їх кваліфікації;
- основні показники діяльності підрозділів антикорупційного органу: кількість повідомлень про вчинення правопорушень його працівниками, результати їх розгляду, притягнення працівників даного органу до юридичної відповідальності;
- стан фінансування та дотримання кошторису антикорупційним органом, аналіз його виконання;
- інші відомості, що стосуються результатів діяльності антикорупційного органу.

П'ятою стадією є надання загальної оцінки звіту. Дата стадія складається з таких етапів: визначення позитивних та негативних показників в діяльності органу, вплив на діяльність внутрішніх та зовнішніх факторів, у тому числі з урахуванням карантинних обмежень, пов'язаних з попередження розповсюдження поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, показники кадрової роботи та побажання щодо покращення роботи органу.

Остання стадія – шоста – оприлюднення звіту ради громадського контролю на веб-сайті антикорупційного органу (ч. 4 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», ч. 4 ст. 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», ч. 5 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції»).

Окремо слід визначити процес здійснення громадського контролю за діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Офісу Генерального прокурора.

Відповідно до Єдиних принципів зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою від 27.07.2017 року № 157-0, сторони інформують суспільство шляхом одночасного оприлюднення спільних погоджених прес-релізів або спільних заяв про: затримання; повідомлення про підозру; обрання запобіжного заходу; завершення досудового розслідування; складання обвинувального акту; з інших питань, якщо вважатимуть доцільним [5].

Відповідно до умов вказаного вище спільного акту НАБУ та САП, сторони визначили механізм реагування на звернення чи запит від ЗМІ відносно діяльності цих спеціалізованих антикорупційних органів.

У першу чергу, сторони у разі, якщо запит буде спрямований на висвітлення діяльності іншої сторони, цей запит переадресовується відповідно до компетенції для подальшого реагування. Друге, що слід виділити, угодою визначено критерії інформації, яка не оприлюднюють з власної ініціативи, а також не надають у відповідь на запити ЗМІ: відео– та/або аудіозаписи слідчих або процесуальних дій; протоколи допитів; аудіо– та відеоматеріали, отримані в ході негласних слідчих дій; висновки експертиз; інформацію про плани проведення слідчих або процесуальних дій, сам



факт дій та їхні результати, окрім підтвердження факту чи спростування факту таких дій на запит ЗМІ за погодженням сторін; будь-яке листування між собою, а також їхнє листування з іншими органами державної влади чи іншими суб'єктами, якщо листування стосується досудового розслідування та нагляду за додержанням законів під час здійснення досудового розслідування [5].

У рамках Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 9) сторони виділили коло інформації, яка також не може бути оприлюднена, у зв'язку з тим, що містить службову кореспонденцію, результати оперативно-розшукової діяльності цих підрозділів тощо.

Так, відповідно до п. 7 Єдиних принципів зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, сторони утримуються від оприлюднення відомостей щодо: фактів підготовки і передачі клопотань на погодження до САП ГПУ, а також результатів їхнього розгляду; фактів підготовки і передачі проектів повідомлень про підозру до САП ГПУ, а також результатів їхнього розгляду; кількості та складу групи детективів та оперативників; фактів та змісту вказівок, які прокурори надають детективам; прізвища, ім'я та по батькові, а також інших персональних даних особи до повідомлення їй про підозру за виключенням випадків, коли підозрюваний є публічною особою і сам афішує свою ймовірну причетність до кримінального провадження, досудове розслідування в якому здійснюють детективи НАБ України, а прокурори САП ГПУ забезпечують процесуальний нагляд [5].

Реагування та механізм (порядок) надання відповіді на запити зацікавлених осіб, надання доступу останнім до публічної інформації, що є одним із форм здійснення громадського контролю, щодо діяльності ДБР та НАБУ регламентується спеціалізованими локальними актами. Так, в Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях даний порядок затверджено наказом ДБР від 15.06.2020 № 271 «Про затвердження Порядку забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях»; НАБУ – наказом від 29.12.2020 № 141 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян, повідомлень, поданих в порядку Закону України «Про запобігання корупції», заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення або необґрунтовані активи, депутатських запитів, звернень і вимог народних депутатів України, адвокатських запитів у Національному антикорупційному бюро України та його територіальних управліннях».

На підставі аналізу вказаних вище нормативно-правових актів щодо порядку розгляду звернень громадян, доступу до публічної інформації, виділимо процедуру реагування цими антикорупційними органами.

Загальним для цих органів є вимоги до запиту на отримання інформації. Вказаний запит може подати зацікавлена особа особисто, звернувшись до антикорупційного органу чи його територіальні підрозділи в робочий час згідно з правилами внутрішнього трудового розпорядку, або іншим зручним способом зв'язку. Запит на інформацію подається у довільній формі, при цьому особі необхідно вказати своє ім'я (найменування), поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку; загальний опис інформації; підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі. Отримання запитів може здійснюватися шляхом особистого прийому громадян керівником антикорупційного органу або відповідними особами відповідно до графіку прийому.

Запити, що надійшли на адресу антикорупційного органу чи його територіального підрозділу електронною поштою, телефоном чи іншим електронним каналом зв'язку, реєструється в електронній автоматизованій системі відповідного антикорупційного органу відповідальною за це особою. Такий запит роздруковується на папері для подальшої проходження реєстраційної процедури. На запиті зазначається реєстраційний номер з відповідною датою, після чого він передається на розгляд особі, яка відповідає за напрям діяльності, порушений у зверненні. Посадова особа, має у терміни, визначені законодавством, розглянути даний запит та надати відповідь. При виявленні в запиті необхідність термінового реагування, то та надання відповіді здійснюється у терміни менші, ніж визначені це становлено Законом України «Про доступ до публічної інформації».

У разі, якщо інформація на запит стосується діяльності декількох підрозділів антикорупційного органу, такі запити подаються керівнику відповідного органу для визначення головного виконавця. Відповідь на запит надається за підписом керівника антикорупційного органу чи його територіального підрозділу.

**Висновки.** Підсумовуючи висловлене вище, слід зазначити, що громадський контроль за діяльністю антикорупційних органів є дієвим способом діяльності суб'єктів громадського контролю як індикатора процесу дотримання антикорупційної політики та зменшення виникнення корупційних ризиків у діяльності державних антикорупційних органів. Процедура реалізації громадського контролю зводиться до таких етапів: визначення цілей, визначення форм та

методів здійснення контролю, проведення контролюючих заходів, спираючись на рамки чинного законодавства, оприлюднення висновків контролю з наданням пропозицій покращання напрямку діяльності об'єкта контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування». Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67115](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67115) (дата звернення 08.01.2022)
3. Вплив місцевих громадських організацій на впровадження антикорупційних реформ в регіонах України: Резюме моніторингового звіту 12/2019. Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції Національного університету «Києво-Могилянська академія». 2019. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/zvit-210x210-1e.pdf> (Дата звернення 23.12.2021)
4. Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-2017-%D0%BF#top>. (Дата звернення 07.01.2022)
5. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою: Національне антикорупційне бюро України: офіційний сайт. URL: <https://nabu.gov.ua/yedyni-pryncypu-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalnym-antukorupciynum-byuro-ukrayiny-ta> (Дата звернення 15.01.2022)
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення 01.01.2022. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67115](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67115). (Дата звернення 08.01.2022)
7. Конституція України : станом на 1 верс. 2016 р.: відповідає офіц. Тексту. Харків: Право, 2016. 82 с.
8. Кравчук В. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного управління. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Жовтень. 2016. С. 11-15. URL: <http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2016/5/2.pdf>
9. Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 64-68.
10. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Дата оновлення 24.11.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#top>. (Дата звернення 29.12.2021)
11. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. Дата оновлення 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#top>. (Дата звернення 29.12.2021)
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення 08.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. (Дата звернення 29.12.2021)
13. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органів місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 р. N 1664-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1664-18#Text>. (Дата звернення 07.01.2022)
14. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. Дата оновлення 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>. (Дата звернення 29.12.2021)
15. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування № 2282 від 17.10.2019. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67115](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67115)
16. Проект Закону про громадський контроль № 2737-1 від 13.05.2015. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55101](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101)
17. Проект Закону про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50646](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646)
18. Проект Закону про громадський контроль № 9013 від 07.08.2018. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64506](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64506)

19. Проект Закону про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні № 5458 від 30.04.2021. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71831](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831)

20. Словарь бизнес-терминов. Академик, 2000-2021. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/business/19597> (Дата звернення 25.12.2021)

21. Юридический словарь. Академик, 2000-2021. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17727> (Дата звернення 25.12.2021)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.1.21>

СУЛАЦЬКИЙ В.С.

### СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

#### ESSENCE AND TYPES OF FORMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF PREVENTIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

У статті, автором приділяється увага дослідженню актуальних проблемних питань визначення сутності та видів форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України. Наведено тлумачення поняття адміністративно-правового механізму та його співвідношення з поняттям адміністративно-правового регулювання, встановлено, що частково вони взаємодоповнюють одне одного. Крім цього, уточнено поняття превентивної діяльності, як процесу, що здійснюється Національною поліцією України. Досліджено також підходи до розуміння поняття та сутності форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України, охарактеризовано його зміст, на підставі результатів досліджень вітчизняних учених, що уможливило аргументувати власне бачення щодо цього питання та ствердити, що адміністративно-правовим механізмом превентивної діяльності Національної поліції України є система визначених законодавством України умов, способів і засобів, що направлені на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина у спосіб профілактики та запобігання вчиненню правопорушень. Наголошено, що правові та не правові (організаційні) форми адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України в контексті реалізації поліцейськими обов'язків щодо здійснення превентивної діяльності в будь-якому випадку будуть носити державно-владний і виконавчо-розпорядчий характер, що діє в межах визначених законодавством України. З'ясовано підходи до визначення видів форм адміністративно-правового механізму превентивної діяльності Національної поліції України та вказано, що основними видами є правові та не правові (організаційні) форми, що в свою чергу мають перелік притаманних ознак, діючи в межах конкретного інституту права. Вказано, що правові та не правові (організаційні) форми відповідного механізму в контексті реалізації поліцейськими обов'язків щодо здійснення превентивної діяльності в будь-якому випадку будуть носити державно-владний і виконавчо-розпорядчий характер, що діє в межах визначених законодавством України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, форми, діяльність поліції, поліція, превенція, превентивна діяльність.