

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ З РАДОЮ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

ADMINISTRATIVE-LEGAL COOPERATION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU WITH THE COUNCIL OF PUBLIC CONTROL

Питель Ю.М.,
ад'юнкт кафедри адміністративного права та процесу
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу адміністративно-правової взаємодії Національного антикорупційного бюро України з Радою громадського контролю, що створена при ньому; дослідженню її основних завдань, обов'язків; вивченню порядку формування складу Ради громадського контролю; дослідженню питання обрання її голови та секретаря; аналізу причин дострокового складання своїх повноважень членами Ради та характеристиці методів співпраці Бюро та Ради в цілому.

Ключові слова: антикорупційна політика, адміністративно-правова взаємодія, угода, меморандум, рада громадського контролю, антикорупційна інституція, громадські організації.

Статья посвящена анализу административно-правового взаимодействия Национального антикоррупционного бюро Украины с Советом общественного контроля, созданным при нем; исследованию его основных задач, обязанностей; изучению порядка формирования Совета общественного контроля; исследованию вопроса избрания его председателя и секретаря; анализу причин досрочного сложения своих полномочий членами Совета и характеристике методов сотрудничества Бюро и Совета в целом.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, административно-правовое взаимодействие, соглашение, меморандум, совет общественного контроля, антикоррупционная организация, общественные организации.

The article is devoted to analysis of administrative and legal interaction between the National anti-corruption Bureau with the Council of public control that was created with it; the research of its main tasks, duties; the study of the manner of formation of Board of public control; study of the question of the election of its Chairman and Secretary; analysis of reasons of early folding their powers of the members of the Council and the methods of cooperation between the Bureau and the Council as a whole.

During the research, the author draws attention to the lack of requirements for candidates for Board members of public control and offers its list.

Also the author specifies the priority of the work of the Council, namely establishing partnerships in the regions between the public and the newly established territorial divisions of the Bureau; advanced control over the legality of the conduct of investigative actions, transparency, procurement procedures and the assessment of corruption risks; the attraction for conducting anti-corruption expertise of projects of normative legal acts, made by the Bureau for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine or the Cabinet of Ministers of Ukraine.

In the article, the author draws attention to the fact that the Council of public control when the Bureau was established to reinforce the communication component in the work of the national anti-corruption Bureau, as well as take an active position in defending the interests of the Office in the courts and relationships the oversight bodies.

Key words: anti-corruption policy, administrative-legal cooperation, agreement, memorandum, the Council of public control, anti-corruption institution, non-governmental organizations.

Враховуючи новизну напрямків діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), особливості його правового статусу, завдання, функції та автономність, воно може взаємодіяти не лише з державними органами, а й із органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами та установами, громадськими організаціями, тощо. Розкриваючи суть питання, варто наголосити, що Законом України «Про громадські об'єднання» громадські організації визначаються як «громадські об'єднання, засновниками та членами (учасниками) яких є фізичні особи» [1], тобто це одна з організаційно-правових форм громадських об'єднань в Україні. Їх можна класифікувати за такими критеріями: цілі, методи та засоби діяльності, сфери діяльності, соціальна основа тощо.

Під час аналізу зазначеного поняття виникає необхідність звернути увагу на те, що громадські організації статутними положеннями закріплюють свої права на:

1. можливість взяти участь у процесах формування державної влади й управління;
2. довершувати законодавчу ініціативу;
3. здійснювати захист своїх членів, а також представляти їх у громадських та державних органах;
4. брати участь у виробленні рішень органів державної влади та управління.

Таким чином, вони виконують політичні, захисні, опозиційні, виховні та кадрові функції. Політична полягає у можливості здійснювати тиск на владу, щоб мати змогу реалізувати інтереси своїх учасників з її допомогою. Захисна здійснюється задля захисту інтересів органі-

зації через заяви, направлені до державних органів, уряду, а також через законодавчу ініціативу. У разі ігнорування вимог організації її члени можуть перейти до радикальних методів тиску, таких як страйки, маніфестації, мітинги, ультиматуми, пікетування. Суть опозиційної функції полягає у можливості запобігання існування надмірної централізації влади, а також у сприянні прогресивному розвитку громадянського суспільства шляхом пропонування альтернативних програм, апелювання до громадської думки, контролю тощо. Виховна функція здійснюється для формування в громадян моральної, політичної, управлінської, правової культури, творчого підходу та професіоналізму. Щодо суті кадрової функції, то вона спрямована на підготовку кваліфікованих кадрів для державних і громадських органів, установ, організацій.

Враховуючи досвід багатьох країн, який свідчить про те, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою її подолання, вважаємо, що співпраця з інститутами громадянського суспільства у сфері формування та реалізації антикорупційної політики є необхідною умовою ефективною і прозорою діяльності антикорупційних інституцій. Для запобігання корупції можна використовувати різні заходи, але жоден із них не буде успішним без підтримки суспільства.

Саме тому участь громадськості в заходах запобігання і протидії корупції визначається численними міжнародними договорами як ключовий аспект у взаємодії з державними органами.

Положеннями ст. 13 Конвенції ООН проти корупції [2] передбачено, що кожна держава вживає належних заходів

у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, створених нею. Таку участь варто зміцнювати за допомогою:

1. посилення прозорості та сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;

2. забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;

3. проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у т. ч. навчальних програм у школах й університетах;

4. поваги, заохочення та захисту свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

Кожна держава зобов'язана вживати належних заходів для того, щоб відповідні органи з протидії корупції були відомі населенню, і забезпечити доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у т. ч. анонімно, про будь-які випадки, які можна розглядати як злочин.

Положеннями Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією [3] передбачено підтримку активної участі громадськості в реформах сприянням суспільному обговоренню проблеми корупції й участі громадян у запобіганні її проявів шляхом:

1) ініціювання на різних рівнях кампаній підвищення обізнаності та просвіти громадськості щодо негативних наслідків корупції і спільних зусиль для запобігання корупції разом із організаціями громадянського суспільства, такими як об'єднання громадян, професійні спілки, ЗМІ тощо, а також приватним сектором, представленим торговими палатами, професійними об'єднаннями, приватними компаніями, фінансовими інституціями тощо;

2) залучення громадських організацій до моніторингу програм і діяльності в публічному секторі, а також забезпечення таких організацій необхідними методикою та навиками допомоги в попередженні корупції;

3) розширення співпраці в антикорупційній роботі між державними структурами, громадськими організаціями, приватним сектором, професійними органами, науково-дослідницькими незалежними центрами;

4) прийняття законів і підзаконних актів, що гарантують громадським організаціям необхідні права для забезпечення активної участі їх в антикорупційній роботі;

5) забезпечення доступу громадськості до інформації, зокрема інформації з питань антикорупції.

Україна притримується міжнародних стандартів та імплементує їх у національне законодавство. Саме тому, відповідно до положень ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [5], громадські об'єднання, їхні 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, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та отримувати від державних органів, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» [6], інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах із питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у т. ч. наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Отже, одним із механізмів участі громадськості у запобіганні корупції є здійснення контролю за діяльністю НАБУ Радою громадського контролю (далі – РГК), яка утворюється відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за його діяльністю.

РГК при НАБУ – це громадська організація, засновниками та членами (учасниками) якої є фізичні особи, що мають на меті здійснення контролю за діяльністю Бюро, керуються засадами верховенства права, законності і гласності, позапартійності, неупередженості, вільного волевиявлення та рівноправності усіх членів, відкритості для суспільства та відсутності втручання в діяльність НАБУ чи його працівників.

РГК виконує такі основні завдання, як здійснення цивільного контролю за діяльністю НАБУ та сприяння взаємодії НАБУ з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції.

Проведений аналіз обов'язків РГК дає змогу виокремити такі:

1) проведення заслуховувань наданої інформації про діяльність, виконання планів і завдань НАБУ;

2) вивчення звітів НАБУ та затвердження свого висновку щодо них;

3) проведення засідань з приводу обирання з її членів двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії НАБУ;

4) визначення представників, які входять до складу конкурсних комісій, що проводять конкурси на зайняття вакантних посад у НАБУ, у кількості не більше трьох осіб до складу однієї із конкурсних комісій (9 із /15 членів входять до конкурсних комісій НАБУ);

5) здійснення діяльності щодо сприяння громадському обговоренню проєктів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з приводу діяльності НАБУ;

6) здійснення обговорювань із залученням представників громадських об'єднань, ЗМІ, громадян України тощо з питань запобігання спробам дискредитації НАБУ та його працівників, забезпечення відкритості та прозорості його діяльності, а також виробленні відповідних рекомендацій із цих питань;

7) згідно з установленим порядком визначати свою позицію з приводу фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками Бюро;

8) відстеження процесів, які відбуваються в НАБУ, та ініціювання проведення зустрічей з керівництвом Бюро чи іншими працівниками [7].

Виконуючи покладені на неї завдання, РГК взаємодіє з громадськими об'єднаннями, в т. ч. міжнародними, недержавними ЗМІ, а також іншими інститутами громадянського суспільства.

Процес формування РГК відбувається в умовах відкритого та прозорого конкурсного відбору, шляхом інтернет-голосування. Кількісний склад РГК становить 15 осіб. Взяти участь в обранні членів громадських організацій, які здійснюють суспільний контроль за діяльністю НАБУ, можуть усі охочі громадяни України. Проте ми вбачаємо негатив у порядку формування положень РГК та затвердження їх Президентом України, адже він обмежує доступ громадянського суспільства до діяльності НАБУ.

На першому засіданні РГК її члени обирають зі свого складу голову Ради та за пропозицією голови – його секретаря. Голова, секретар та інші члени РГК беруть участь у її роботі на громадських засадах і на безоплатній основі.

Обирається РГК строком на один рік, а її члени можуть достроково скласти свої повноваження за таких обставин:

- 1) за власним бажанням;
- 2) у разі набрання законної сили рішенням суду про визнання їх недієздатними або обмеження їх цивільної дієздатності, визнання їх безвісно відсутніми чи оголошення їх померлими;
- 3) у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно них;
- 4) встановлення факту подання недостовірної інформації для участі у конкурсі з формування складу РГК;
- 5) виникнення обставин, що виключають можливість входу особи до складу РГК;
- 6) відсутності на двох засіданнях РГК поспіль.

Якщо повноваження члена РГК припиняються достроково, тоді проводиться додатковий конкурс для обрання нового члена РГК. Обирають його на строк, що залишається до закінчення річного строку повноважень РГК.

Нормами Закону, а саме абз. 2 ч. 1 ст. 31, зазначено, хто не може входити до складу РГК, проте вимог до охочих стати членами Ради взагалі не висунуто, що надалі призведе до політичних дискусій та негативно вплине на її роботу. Саме тому до членів РГК необхідно висунути такі вимоги:

- 1) володіти знаннями Конституції України, Законів України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції»,

а також антикорупційного законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурних підрозділів;

- 2) вміти вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію;

- 3) володіти аналітичним мисленням, технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології, генерувати ідеї щодо вдосконалення існуючих засобів та способів боротьби з корупційними деліктами;

- 4) досконало володіти державною мовою, а також однією іноземною мовою (на рівні побутового і професійного спілкування), у разі прийняття участі у вирішенні питань, пов'язаних із формуванням та здійсненням міждержавних зв'язків;

- 5) вміти реалізовувати плани діяльності із функціонального напрямку Бюро, систематизувати, обробляти, аналізувати та узагальнювати інформацію щодо його діяльності з метою визначення досягнень та заходів, спрямованих на усунення недоліків.

Підсумовуючи аналіз діяльності РГК, хочемо зазначити, що, хоча завданням Ради є контроль за діяльністю НАБУ, вона також дбає про репутацію, авторитетність та відсутність корупційних ризиків у осіб, що входять до її складу. РГК також розробляє пропозиції щодо вдосконалення процесів обробки великих масивів інформації про кандидатів на посади НАБУ та ініціювала створення робочої групи, яка має поліпшити процедуру обробки звернень, що надходять до Бюро від громадян та громадських організацій.

Пріоритетним напрямком роботи РГК є налагодження партнерських відносин у регіонах між громадськістю та новоствореними територіальними управліннями НАБУ, а також поглиблений контроль за законністю проведення слідчих дій, прозорістю процедур закупівель й оцінка корупційних ризиків. Її також залучають для проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених НАБУ на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про громадські об'єднання. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/4572-17>.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
3. План дій по боротьбі з корупцією ля Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України. Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=67DBV5688E73449D3C58796269A96301?art_id=47581&cat_id=46352.
4. Про доступ до публічної інформації. Верховна Рада України. 2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014, № 49. Ст. 2056.
6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. Офіц. вісник України, 2014. № 87. Ст. 2472.
7. Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. URL: <http://document.ua/pitannjara-di-gromadskogo-kontrolyuprinacionalnomuantikor-doc228153.html>.