

ІНСТИТУЦІЙНА РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ РАД У СИСТЕМІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ¹

THE INSTITUTIONAL ROLE OF PUBLIC COUNCILS IN THE SYSTEM OF ANTI-CORRUPTION BODIES OF UKRAINE: A LEGAL ANALYSIS

Малетова О.С., д.ю.н., доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

У статті здійснено комплексне дослідження правового регулювання та інституційної ролі громадських рад при антикорупційних органах України. Проаналізовано еволюцію нормативно-правового регулювання громадського контролю через призму законопроектів про громадський контроль 2015 та 2021 років, виявлено тенденції розвитку законодавчого розуміння цього інституту. Особливу увагу приділено порівняльному аналізу положень про громадські ради при НАБУ, НАЗК та ДБР, що дозволило виявити як спільні риси їх правового статусу, так і специфічні особливості, обумовлені функціональною специфікою підконтрольних органів.

На основі системного аналізу нормативно-правової бази обґрунтовано дуалістичну природу громадських рад, які одночасно виступають інститутами громадянського суспільства та елементами інституційної структури антикорупційних органів. Розкрито їх роль у забезпеченні прозорості та підзвітності антикорупційних органів через реалізацію контрольних, експертно-аналітичних та комунікативних функцій.

Визначено особливості участі громадських рад у формуванні кадрової політики антикорупційних органів через представництво в конкурсних та дисциплінарних комісіях. Проаналізовано механізми взаємодії рад з підконтрольними органами та інститутами громадянського суспільства, виявлено проблемні аспекти цієї взаємодії.

Запропоновано теоретичне обґрунтування п'яти концептуальних підходів до вдосконалення механізмів громадського контролю: інституційно-функціонального, інформаційно-комунікативного, компетенційного, процедурного та гарантійного. У рамках кожного підходу розроблено конкретні рекомендації щодо посилення ролі громадських рад в антикорупційному механізмі держави.

Теоретичне значення дослідження полягає у розвитку наукових уявлень про місце громадських рад в інституційному механізмі запобігання корупції та розробці концептуальних підходів до вдосконалення механізмів громадського контролю. Практичне значення отриманих результатів визначається можливістю їх використання для вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності громадських рад та підвищення ефективності їх функціонування.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадський контроль, громадські ради, антикорупційні органи, інституційний механізм.

The article presents a comprehensive study of the legal regulation and institutional role of public councils within Ukraine's anti-corruption bodies. It examines the evolution of regulatory frameworks for public oversight, focusing on the draft laws on public control from 2015 and 2021, and identifies trends in the legislative understanding of this institution. Particular attention is paid to a comparative analysis of the provisions concerning public councils within the NABU (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine), the NACP (National Agency on Corruption Prevention), and the SBI (State Bureau of Investigations). This analysis highlights both common features of their legal status and specific characteristics shaped by the functional peculiarities of the controlled bodies.

Based on a systematic analysis of the legal framework, the dual nature of public councils is substantiated. These councils simultaneously function as institutions of civil society and as elements of the institutional structure of anti-corruption bodies. Their role in ensuring transparency and accountability of anti-corruption bodies is explored through their oversight, expert-analytical, and communicative functions.

The study identifies the specific role of public councils in shaping personnel policies of anti-corruption bodies through their representation in selection and disciplinary commissions. It also analyses the mechanisms of interaction between councils, controlled bodies, and civil society institutions, highlighting problematic aspects of this interaction.

The article proposes a theoretical justification for five conceptual approaches to improving public oversight mechanisms: institutional-functional, informational-communicative, competency-based, procedural, and guarantee-based. Within each approach, specific recommendations are developed to strengthen the role of public councils in the state's anti-corruption mechanism.

The theoretical significance of the study lies in advancing scientific understanding of the place of public councils within the institutional mechanism for combating corruption and in developing conceptual approaches to improving public oversight mechanisms. The practical significance of the findings is reflected in their potential use for improving the regulatory framework governing public councils' activities and enhancing their operational effectiveness.

Key words: civil society, public oversight, public councils, anti-corruption bodies, institutional mechanism.

Постановка проблеми. Корупція є однією з головних перешкод на шляху до становлення демократичної, правової та соціальної держави. Високий рівень корупції в країні підриває довіру громадян до справедливості закону, обмежує можливості реалізації їхніх прав і спричиняє відчуття безсилля у боротьбі з цим негативним правовим явищем [1, с. 180].

Еволюція антикорупційної політики України тісно пов'язана з трансформацією державності та розвитком демократичних інститутів. У радянський період, незважаючи на публічну риторику боротьби з корупцією, фактично існувала система неформальних зв'язків та практик, що створювала сприятливе середовище для корупційних

проявів. Особливістю цього періоду було використання антикорупційних кампаній як інструменту політичного контролю та боротьби з опонентами режиму, при цьому системна корупція залишалася невід'ємною частиною радянської бюрократичної системи.

Після проголошення незалежності України декларативні наміри подолання корупції не супроводжувались створенням ефективних інституційних механізмів. Відсутність політичної волі та збереження пострадянських управлінських практик призвели до формування складної системи корупційних зв'язків, що охопили всі рівні державного управління.

Революція Гідності стала каталізатором системних антикорупційних реформ. Усвідомлення необхідності комплексного підходу до протидії корупції призвело до створення спеціалізованих антикорупційних органів – Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), Національного агентства з питань запобі-

¹ Стаття написана в рамках проєкту Робота виконана в рамках проєкту «Корупція в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови: оптимальна модель протидії» (номер державної реєстрації 0124U000556) та «Засади діяльності правоохоронних органів у сфері контролю за системою залучення і використання МГД: глобалізаційний вимір» (номер державної реєстрації 0124U000635).

гання корупції (далі – НАЗК), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКС) та Державного бюро розслідувань (далі – ДБР). Ця інституційна архітектура, сформована під впливом міжнародних зобов'язань України та вимог громадянського суспільства, заклала основи для системної протидії корупції на всіх рівнях державного управління.

Важливим елементом цієї системи стали ради громадського контролю, створені при ключових антикорупційних органах. Їх дослідження набуває особливої актуальності з огляду на необхідність оцінки ефективності механізмів громадського контролю та визначення шляхів їх удосконалення. Аналіз правового статусу громадських рад дозволяє виявити проблемні аспекти їх функціонування та розробити рекомендації щодо посилення їх ролі в антикорупційному механізмі держави.

Метою статті. Мета дослідження полягає у комплексному аналізі правового регулювання діяльності громадських рад при антикорупційних органах України для визначення їх місця в інституційному механізмі запобігання корупції та розробки теоретичних підходів до вдосконалення механізмів громадського контролю.

Виклад основного матеріалу. Загальні антикорупційні стратегії охоплюють широкий спектр заходів: від створення аудиторських органів і підвищення заробітних плат державним службовцям до впровадження систем моніторингу бюджету та посилення законодавства у сфері державних закупівель. Однак з часом стає дедалі очевиднішим, що ключову роль у цьому процесі відіграє громадянське суспільство [2, с. 5].

Внесок громадянського суспільства варіюється від інформаційно-просвітницьких і профілактичних кампаній до участі у формуванні політики та моніторингу впровадження антикорупційних стратегій і законодавства. Громадські антикорупційні організації для прикладу залучені до розширення прав і можливостей громадян і тиску на уряди, щоб вони виконували свої міжнародні зобов'язання. Усі ці заходи мають вирішальне значення для розбудови національного антикорупційного потенціалу та підтримки інституційної реформи [3].

Важливим напрямом діяльності громадськості є громадський контроль, спрямований на забезпечення законності та порядку. З огляду на його сутність, суб'єкти контролю, тобто громадськість, мають не лише здійснювати перевірку об'єкта контролю, але й впливати на його поведінку [4].

С. Стеценко пропонує визначати громадський контроль як форму контролю, що здійснюється громадськими організаціями або окремими громадянами. Водночас, на думку автора, до суб'єктів громадського контролю належать також органи місцевого самоврядування [5, с. 206].

А. Миколаєць [6, с. 140] визначає громадський контроль як явище, що має низку характерних ознак. Передусім, його суб'єктами виступають представники громадськості, включаючи громадян, їхні об'єднання, засоби масової інформації та органи самоорганізації населення. Об'єктом контролю є діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка охоплює виконання державно-владних функцій, прийняття рішень і створення нормативно-правових актів

Основною метою громадського контролю є спрямування діяльності державного апарату на дотримання законності, ефективний захист прав громадян, врахування інтересів суспільства та розвиток громадянського суспільства загалом. При цьому усі дії, що здійснюються в межах такого контролю, мають правовий характер, тобто виконуються виключно відповідно до чинного законодавства.

Громадський контроль також характеризується публічністю, адже стосується діяльності суб'єктів із владними повноваженнями, яка має публічно-правовий характер. Рішення, що ухвалюються за результатами такого контролю, носять рекомендаційний характер. Водночас суб'єкти

громадського контролю зберігають самостійність у визначенні доцільності його проведення [6, с. 140].

На нашу думку, громадський контроль – це вид соціального контролю, що здійснюється інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами через систему правових, організаційних та інформаційних заходів з метою забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів публічної влади, дотримання ними законності, прав і свобод людини.

Аналіз законопроектів про громадський контроль демонструє еволюцію розуміння цього інституту в українському законодавстві. Законопроект 2737-1 (2015) визначав громадський контроль як «суспільну діяльність громадських об'єднань», фокусуючись на інституційному аспекті та обмежуючи коло суб'єктів контролю [7]. Натомість законопроект 5458 (2021) пропонує більш широке розуміння, характеризуючи його як «форму реалізації конституційних повноважень народу», що відображає демократичну природу цього інституту [8].

Різниця у підходах проявляється також у визначенні суб'єктного складу. Якщо перший проект обмежувався громадськими об'єднаннями, то другий – включає широке коло суб'єктів – від окремих громадян до політичних партій та інших інститутів громадянського суспільства. Це свідчить про розширення розуміння громадського контролю як універсального демократичного інструменту.

Суттєво відрізняється і підхід до визначення мети контролю. Законопроект 2015 року зосереджувався на нагляді за відповідністю діяльності органів влади нормативно-правовим актам та державній дисципліні. Проект 2021 року додає до цього відповідність суспільним інтересам, що є важливим кроком до визнання соціальної природи громадського контролю.

Причини неухвалення законопроектів можна умовно поділити на політичні та юридико-технічні. До політичних належить небажання створювати додаткові механізми контролю за владою та посилювати вплив громадянського суспільства. Юридико-технічні причини включають недосконалість запропонованих механізмів реалізації контролю, відсутність чіткого розмежування з іншими формами контролю, неузгодженість з існуючим законодавством.

Додатковим фактором стала відсутність консенсусу щодо обсягу повноважень суб'єктів громадського контролю та механізмів реагування на виявлені порушення. Законопроекти не пропонували ефективних інструментів впливу на органи влади, що робило громадський контроль декларативним.

Важливим є також контекст розвитку громадянського суспільства в Україні. Законопроект 2015 року з'явився на хвилі післямайданних очікувань посилення громадського контролю, але виявився недостатньо системним. Проект 2021 року враховував досвід функціонування громадських рад та інших форм участі громадськості, але також не зміг запропонувати збалансовану модель взаємодії влади і суспільства.

Аналіз законопроектів демонструє відсутність комплексного законодавчого регулювання громадського контролю в Україні, що частково компенсується розвитком спеціалізованих інститутів громадського контролю в окремих сферах. Особливо показовим є досвід створення та функціонування громадських рад при органах державної влади, які стали важливим елементом інституційного механізму запобігання корупції.

Правове регулювання діяльності цих рад, на відміну від загального законодавства про громадський контроль, характеризується більшою деталізацією та практичною спрямованістю. Це дозволило сформувати ефективні механізми громадської участі в антикорупційній політиці. У цьому контексті особливого значення набуває інституційна роль громадських рад в антикорупційному механізмі, яка розкривається через низку важливих функцій та повноважень.

Громадські ради при органах державної влади демонструють практичну реалізацію тих принципів та підходів до громадського контролю, які лише декларувались у проаналізованих законопроектах. Їх діяльність підтверджує можливість ефективного поєднання громадського контролю з інституційними механізмами протидії корупції.

Вибір громадських рад при НАБУ, НАЗК та ДБР для аналізу обумовлений їх ключовою роллю в системі антикорупційних органів України. Ці інституції формують основу спеціалізованого антикорупційного механізму: НАБУ здійснює досудове розслідування корупційних злочинів, НАЗК забезпечує формування та реалізацію антикорупційної політики, а ДБР розслідує кримінальні правопорушення щодо осіб, які займають особливо відповідальне службове становище. Відповідно, їх громадські ради представляють різні моделі громадського контролю, що дозволяє провести комплексний порівняльний аналіз.

Особливої уваги заслуговує той факт, що ці ради були створені в рамках антикорупційної реформи як нові інститути громадського контролю, їх правове регулювання відображає сучасні підходи до забезпечення прозорості та підзвітності антикорупційних органів. Вони мають схожу нормативну базу, що дозволяє виявити як спільні риси, так і специфічні особливості кожної з рад, обумовлені специфікою діяльності відповідних органів.

Крім того, діяльність цих рад має безпосередній вплив на ефективність антикорупційної політики держави, що робить їх аналіз важливим для розуміння механізмів громадського контролю в антикорупційній сфері.

Порівняльний аналіз нормативно-правового регулювання діяльності громадських рад при антикорупційних органах України розкриває складну систему громадського контролю в антикорупційній сфері.

Правовий статус громадських рад характеризується дуальністю їх природи. З одного боку, вони є інститутами громадянського суспільства, що забезпечують участь громадян в антикорупційній політиці, а з іншого – виступають частиною інституційного механізму відповідних органів, що підтверджується їх повноваженнями щодо участі у формуванні кадрової політики та дисциплінарних процедурах.

Спільність нормативного регулювання проявляється у єдиних підходах до формування складу рад (15 осіб на 2 роки), базових принципів діяльності та основних завдань. Це свідчить про системний підхід законодавця до створення механізму громадського контролю в антикорупційній сфері.

Детальний аналіз повноважень рад виявляє їх функціональну спеціалізацію. Так, Рада при НАБУ зосереджена на контролі за оперативно-розшуковою діяльністю, що

проявляється у особливому порядку доступу до інформації та взаємодії з керівництвом [9]. Рада при НАЗК має ширші повноваження щодо участі у формуванні антикорупційної політики, зокрема через розгляд проекту національної доповіді щодо реалізації антикорупційної політики [10]. Рада при ДБР відзначається повноваженнями щодо формування етичних стандартів діяльності органу [11].

Процедурні аспекти діяльності рад демонструють тенденцію до діджиталізації – від можливості дистанційної участі у засіданнях до електронного голосування. Особливо це помітно у положенні про Раду при НАЗК, яке містить найбільш детальну регламентацію використання електронних інструментів.

Важливим елементом є механізми забезпечення незалежності членів рад, що включають заборону делегування повноважень, вимоги щодо несумісності та підстави дострокового припинення повноважень. При цьому положення про Раду при ДБР містить додаткові гарантії незалежності через більш детальну регламентацію підстав припинення повноважень.

Порядок прийняття рішень радами відображає баланс між необхідністю оперативного реагування та забезпеченням репрезентативності думки громадськості. Цікавим є підхід у положенні про Раду при НАБУ, де для окремих питань вимагається кваліфікована більшість голосів.

Організаційне забезпечення діяльності рад покладається на відповідні органи, що створює певні ризики для їх незалежності. Водночас, наявність власного бланку у Рад при НАЗК та ДБР можна розглядати як елемент їх інституційної автономії.

Таким чином, аналіз положень про громадські ради при антикорупційних органах свідчить про формування в Україні комплексної системи громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів. Спільність базових засад діяльності рад поєднується з їх функціональною спеціалізацією, що відповідає специфіці підконтрольних органів. Водночас існують можливості для удосконалення нормативного регулювання, зокрема щодо посилення гарантій незалежності рад, розширення їх повноважень у сфері антикорупційної політики та впровадження сучасних електронних інструментів діяльності. Перспективним напрямом розвитку видається посилення координації між радами для забезпечення системного громадського контролю за антикорупційною політикою держави.

Теоретичні підходи до вдосконалення механізмів громадського контролю щодо діяльності рад громадського контролю можна розглядати через такі концептуальні моделі.

Інституційно-функціональний підхід передбачає посилення координаційної функції рад громадського контролю

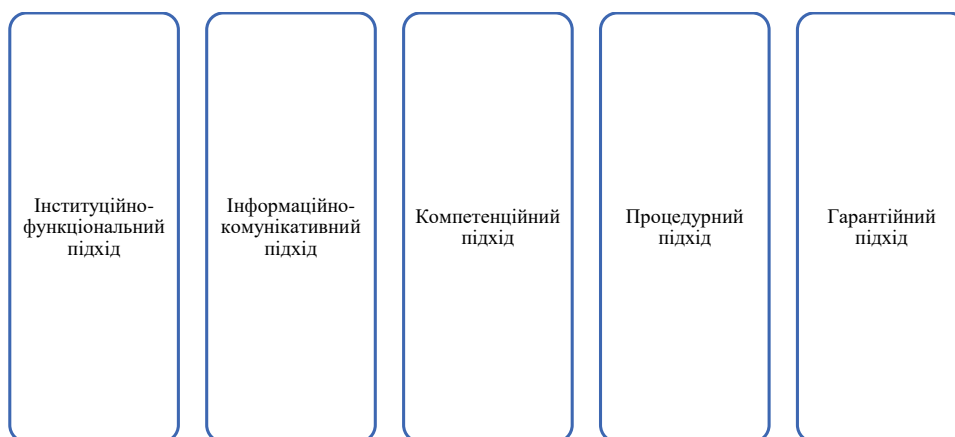


Рис. 1. Теоретичні підходи до вдосконалення механізмів громадського контролю щодо діяльності рад громадського контролю

через створення спільної платформи взаємодії, проведення регулярних міжвідомчих нарад та формування єдиної методології оцінки ефективності антикорупційних органів. Це дозволить забезпечити системність громадського контролю та підвищити його результативність.

Інформаційно-комунікативний підхід фокусується на впровадженні сучасних електронних інструментів взаємодії рад з громадськістю та підконтрольними органами. Ключовими елементами є створення єдиної інформаційної системи громадського контролю, забезпечення онлайн-трансляцій засідань та впровадження електронного документообігу.

Компетентційний підхід спрямований на розширення повноважень рад у сфері формування антикорупційної політики через надання їм права законодавчої ініціативи в антикорупційній сфері, участі у стратегічному плануванні діяльності антикорупційних органів та посилення їх ролі у кадровій політиці.

Процедурний підхід зосереджується на вдосконаленні механізмів реагування на виявлені порушення, включаючи право рад ініціювати службові розслідування, вносити обов'язкові для розгляду рекомендації та брати участь у дисциплінарних провадженнях щодо керівництва антикорупційних органів.

Гарантійний підхід передбачає посилення незалежності рад через встановлення додаткових гарантій їх діяльності, включаючи фінансову автономію, захист чле-

нів рад від тиску та переслідування, а також забезпечення безперешкодного доступу до інформації про діяльність підконтрольних органів.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє сформулювати низку теоретичних положень щодо місця громадських рад в антикорупційному механізмі України. Правове регулювання їх діяльності характеризується дуалістичною природою: з одного боку, вони є інститутами громадянського суспільства, а з іншого – елементами інституційної структури антикорупційних органів. Це визначає їх особливу роль у забезпеченні взаємодії між державою та громадськістю у сфері запобігання корупції.

Порівняльний аналіз положень про громадські ради виявив тенденцію до уніфікації базових засад їх діяльності при збереженні функціональної специфіки, обумовленої особливостями підконтрольних органів. Водночас відсутність загального закону про громадський контроль створює ризики фрагментації правового регулювання та зниження ефективності громадського контролю.

Перспективи розвитку інституту громадських рад пов'язані з посиленням їх ролі у формуванні антикорупційної політики, розширенням повноважень щодо доступу до інформації та впровадженням сучасних механізмів координації їх діяльності. Це сприятиме формуванню цілісної системи громадського контролю в антикорупційній сфері та підвищенню ефективності антикорупційної політики держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хабарова Т. Роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія Право*. 2023. № (35). С. 178–184. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-35-20>
2. Eliasson S. The Role of Civil Society in Hindering Corruption: A Case Study about Participatory Budgeting and Social Accountability in Albania : Master's thesis. Department of Theology, Uppsala University. Uppsala, 2016. 59 p. URL : <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:931924/FULLTEXT01.pdf> (accessed: 24.01.2025).
3. Škorić, V. Civil society participation: An essential element in anti-corruption efforts. *UNCA Coalition : website*. URL : <https://uncacoalition.org/civil-society-participation-an-essential-element-in-anti-corruption-efforts> (date of appeal: 22.01.2025).
4. Міщенко Л. В. Правові засади громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : матеріали науково-практичної конференції, Харків, 11 квітня 2019 року. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2019. URL : https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/11_04_2019/pdf/85.pdf. (дата звернення: 22.01.2025).
5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. 3-тє вид., перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
6. Миколаєць А. П. До визначення поняття та істотних ознак громадського контролю як форми взаємодії держави і громадськості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 139–141. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/37>
7. Проект Закону України про громадський контроль від 13 травн. 2015. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3> (дата звернення: 22.01.2025).
8. Проект Закону про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні № 5458 від 30 квіт. 2021. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831 (дата звернення: 22.01.2025).
9. Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2022 р. № 132. URL : <https://nabu.gov.ua/rada-gromads-kogo-kontroliu/polozhennya-pro-radu-gromadskogo-kontrolyu/> (дата звернення: 22.01.2025).
10. Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2022 р. № 132. URL : <https://nabu.gov.ua/rada-gromads-kogo-kontroliu/polozhennya-pro-radu-gromadskogo-kontrolyu/> (дата звернення: 23.01.2025).
11. Про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань: указ Президента України від 5 лют. 2020 року № 42/2020. URL : <https://dbr.gov.ua/rada-gromadskogo-kontrolyu/polozhennya-pro-rgk-pri-dbr> (дата звернення: 24.01.2025).