

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.12.14>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Іщук Дмитро Олександрович,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Актуальність теми статті полягає в тому, що спеціалізовані суб'єкти протидії корупції в Україні відповідно до їхнього адміністративно-правового статусу є самостійними та незалежними при здійсненні своєї діяльності. Вказане не виключає необхідності здійснення контролю за роботою цих суб'єктів протидії корупції, адже безконтрольність призводить до дисбалансу діяльності кожного суб'єкта та зростання ризиків порушень ними норм чинного законодавства при виконанні завдань і реалізації функцій, поставлених перед ними.

Контроль за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні є визначеною нормами чинного законодавства діяльністю уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, яка спрямована на перевірку дотримання положень нормативно-правових актів, що регулюють діяльність відповідних суб'єктів протидії корупції, а також на виявлення відхилень у роботі останніх з метою розробки та прийняття якісних та ефективних управлінських рішень.

Метою статті є визначити організаційно-правові проблеми здійснення контролю за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення. У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених визначено організаційно-правові проблеми здійснення контролю за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні, а також опрацьовано можливі шляхи їх удосконалення.

Зазначено, що вдосконалення лише контролю за діяльністю кожного окремого суб'єкта протидії корупції не вирішить всіх проблемних питань, а тому вкрай важливо також створити правові та організаційні умови для здійснення ефективного контролю за взаємодією досліджуваних у статті суб'єктів. Створивши необхідну нормативно-правову базу, окрему увагу слід приділити організаційним засадам здійснення відповідного контролю. Зокрема, необхідно детально окреслити коло суб'єктів контролю, а також їх ієрархічну підпорядкованість один одному, межі впливу контролюючого суб'єкта на підконтрольний.

Ключові слова: контроль, законодавство, організація, спеціалізовані суб'єкти протидії корупції, вдосконалення.

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF MONITORING
OF THE ACTIVITY OF SPECIALIZED SUBJECTS
FOR COMBATING CORRUPTION OF UKRAINE**

Ishchuk Dmytro Oleksandrovysh,
Candidate of Juridical Sciences,
Doctoral Student
(Scientific Institute of Public Law, Kyiv,
Ukraine)

The relevance of the topic of the article is that the Specialized Anti-Corruption Entities of Ukraine, in accordance with their administrative and legal status, are independent and autonomous in carrying out their activities. At the same time, this does not exclude the need to control the work of these anti-corruption entities, because uncontrollability, a priori, leads to an imbalance in the activities of each entity and increase the risk of violations of applicable law in performing tasks and functions them.

Control over the activities of specialized anti-corruption entities of Ukraine is the activity of authorized state bodies and their officials defined by the norms of the current legislation, which is aimed at verifying compliance with the provisions of regulations governing the activities of relevant anti-corruption entities, as well as detection of deviations in the work of the latter in order to develop and make quality and effective management decisions.

The purpose of the article is to identify organizational and legal problems of control over the activities of specialized anti-corruption entities of Ukraine and to suggest ways to solve them. Thus based on the analysis of current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, identifies organizational and legal issues of control over the activities of specialized anti-corruption entities of Ukraine, as well as possible ways to improve them.

It is noted that improving only the control over the activities of each individual anti-corruption entity will not solve all the problems, and therefore it is extremely important to create legal and organizational conditions for effective control over the interaction of the subjects studied in the article. It is emphasized that having created the necessary regulatory framework, special attention should be paid to the organizational principles of appropriate control. In particular, it is necessary to outline in detail the range of subjects of control, as well as their hierarchical subordination to each other. In addition, the limits of the control entity's influence on the controlled entity should be defined.

Key words: control, legislation, organization, specialized anti-corruption actors, improvement.

Постановка проблеми. Спеціалізовані суб'єкти протидії корупції в Україні відповідно до їхнього адміністративно-правового статусу є самостійними та незалежними при здійсненні своєї діяльності. Вказане не виключає необхідності здійснення контролю за роботою цих суб'єктів протидії корупції, адже безконтрольність призводить до дисбалансу діяльності кожного суб'єкта та зростання ризиків порушень ними норм чинного законодавства при виконанні завдань і реалізації функцій, поставлених перед ними.

Контроль за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні є визначеною нормами чинного законодавства діяльністю уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, спрямованою на перевірку дотримання положень нормативно-правових актів, що регулюють діяльність відповідних суб'єктів протидії корупції, а також на виявлення відхилень у роботі останніх з метою розробки та прийняття якісних та ефективних управлінських рішень.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні у своїх наукових працях розглядали В.М. Фесюнін, І.Л. Олійник, В.Т. Білоус, М.А. Погорецький, Г.С. Берест, А.А. Патик, С.В. Якубов, Т.Л. Маркелов, Ю.В. Собко, Д.Г. Заброда, Ю.В. Харченко, С.Г. Калмиков, О.Ф. Кобзар та багато інших. Незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі здійснення контролю за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні.

Мета статті – визначити організаційно-правові проблеми здійснення контролю за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що зміст і сутність відповідного контролю змінюється залежно від того, про який конкретно спеціалізований суб'єкт протидії корупції йдеться. Контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність здійснюється відповідно до статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Насамперед контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить боротьба з корупцією і організованою злочинністю, в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», іншими законами України [1].

Щороку проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного бюро, його операційної та інституційної незалежності, в тому числі шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування в яких здійснювалося Національним бюро та було завершено. Зазначену оцінку (аудит) проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію [1].

Щодо внутрішнього контролю, то його реалізація покладена на директора Національного бюро, який: 1) інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Національного бюро та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб; 2) щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців.

Письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити інформацію про: 1) статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей; 2) взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями; 3) співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном; 4) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації; 5) чисельність працівників Національного бюро, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації тощо [1].

Звіт Національного бюро надається для висновку Раді громадського контролю при Національному бюро, яка розглядає його протягом двох тижнів з дня подання. Звіт Національного бюро подається до відповідних державних органів та оприлюд-

нюється разом із висновком Ради громадського контролю в разі його затвердження у встановлений строк. Комітет Верховної Ради України, до предмету відання якого належить і питання боротьби з корупцією, не рідше одного разу на рік проводить відкриті для громадськості слухання на тему діяльності Національного бюро, виконання покладених на Національне бюро завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб [1].

Рада громадського контролю при Національному бюро: 1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро; 2) розглядає звіти Національного бюро і затверджує свій висновок щодо них; 3) обирає з її членів двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії Національного бюро; 4) має інші права, передбачені Положенням про Раду громадського контролю [1].

Проведений вище аналіз свідчить про те, що питання контролю за діяльністю НАБУ досить змістовно прописано на законодавчому рівні, але це не виключає певних недоліків, зокрема слід переглянути питання щодо обмежень суб'єктного складу Ради громадського контролю; варто більш змістовно підійти до покращення організаційних аспектів здійснення відповідного контролю; переглянути питання внутрішнього контролю, що здійснюється Директором НАБУ та іншими особами, які займають адміністративні посади у цьому органі.

Переходячи до аналізу питання контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національного агентства), варто зазначити, що його порядок змістовно регулюється статтею 14 Закону України «Про запобігання корупції». Так, зовнішній контроль за витрачанням Національним агентством коштів здійснюється Рахунковою палатою шляхом проведення аудиту один раз на два роки. Крім того, кожні два роки проводиться зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності Національного агентства, що проводить Комісія з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства у складі трьох осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій донорів, які протягом останніх двох років до проведення оцінки надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції. До початку формування Комісії Кабінет Міністрів України затверджує та оприлюднює критерії та методику проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства. Члени Комісії діють незалежно та не повинні виконувати будь-яких доручень і вказівок [2].

Важливе значення, на мою думку, має здійснення громадського контролю за діяльністю НАЗК. Громадський контроль – це різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та для людей. Предмет діяльності з реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний (зумовлений) з функціями, покладеними на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним значенням функції – це об'єктивно необхідні напрями діяльності, що виражають сутність і призначення відповідної структури [3, с. 9].

Так, громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка складається з 15 осіб і формується відповідно до результатів відкритого та прозорого конкурсу. Конкурс з формування складу Громадської ради при Національному агентстві проводиться шляхом відкритого рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [2].

Національне агентство готує і щорічні звіти про свою діяльність. Звіт Національного агентства надається для висновку Громадській раді при Національному агентстві, яка розглядає звіт протягом двох тижнів з дня надання. Національне агентство оприлюднює щорічний звіт не пізніше 15 квітня на своєму офіційному вебсайті

разом із висновком Громадської ради (в разі затвердження висновку у встановлений строк) [2].

Щорічний звіт Національного агентства повинен містити такі відомості: 1) визначені Національним агентством показники ефективності його діяльності та результати їх досягнення; 2) статистичні дані про результати діяльності Національного агентства, в тому числі дані про кількість виявлених порушень цього Закону, Закону України «Про політичні партії в Україні»; кількість складених уповноваженими особами Національного агентства протоколів про адміністративні правопорушення та результати їх розгляду; кількість винесених приписів Національного агентства, надісланих матеріалів про порушення законодавства до правоохоронних та інших органів, результати їх розгляду; дисциплінарні стягнення, застосовані до працівників Національного агентства; 3) результати діяльності підрозділу внутрішнього контролю та підрозділу з питань запобігання корупції Національного агентства; 4) відомості про взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями; 5) відомості про співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями; 6) чисельність працівників Національного агентства, їхню кваліфікацію та досвід, підвищення їхньої кваліфікації; 7) штатний розпис і кошторис Національного агентства, його виконання; 8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного агентства [2].

Проведений вище аналіз свідчить про те, що нині питання здійснення контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції досить змістовно врегульовано на законодавчому рівні, що дуже добре, оскільки це забезпечує прозорість діяльності вказаного відомства, а також є об'єктивним відображенням реалізації принципу результативності та ефективності діяльності відомства.

Хотілося б вказати на високу ефективність громадського контролю за діяльністю Національного агентства. Недоліком є те, що законодавець, проголошуючи принципи незалежності та самостійності агентства, занадто жорстко, на мою думку, підходить до контролю за фінансовим складником його роботи. Необхідно переглянути засади здійснення внутрішнього самоконтролю в НАЗК, що підвищить дисципліну всередині відомства та сприятиме більш оперативному виявленню недоліків у його роботі.

Переходячи до аналізу здійснення контролю за діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, необхідно зазначити, що питання контролю за діяльністю прокуратури взагалі та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зокрема регулюється на різних законодавчих рівнях. Насамперед варто вказати на парламентський контроль за діяльністю прокуратури. В цьому контексті слушною є думка О.М. Музичука, який вказує, що для такого контролю характерні спеціальні форми реагування на порушення законності в діяльності правоохоронних органів: прийняття, зміна чи скасування законодавчого акта, який регламентує їхню діяльність; парламентське слухання з питань дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій і законності в забезпеченні прав та свобод людини; заслуховування звітів керівників правоохоронних органів; парламентське розслідування; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентське подання; депутатський запит; депутатське звернення; згода на призначення найвищого керівництва деяких із правоохоронних органів [4, с. 237–238].

Розглядаючи питання контролю за діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), варто зазначити, що до березня 2020 року ключові контрольні повноваження були покладені на заступника Генерального прокурора –

керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Втім із прийняттям нового Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора від 05 березня 2020 року № 125 з нього було знято переважну більшість контрольних повноважень. Він почав виконувати більшу кількість представницьких та управлінських функцій.

Натепер основні контрольні повноваження за діяльністю САП покладено на першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які готують пропозиції до плану роботи Офісу Генерального прокурора та забезпечують у межах компетенції контроль за виконанням планових заходів, організують і контролюють виконання наказів, завдань, доручень Генерального прокурора і заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; здійснюють контроль за дотриманням працівниками Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Правил внутрішнього трудового розпорядку [5].

Контрольну діяльність здійснюють і начальники відділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які вносять пропозиції до плану роботи Офісу Генерального прокурора, забезпечують контроль за своєчасним і якісним виконанням планових заходів; забезпечують підготовку матеріалів для розгляду на нарадах у Генерального прокурора та керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, здійснюють безпосередній контроль за виконанням ухвалених рішень, а також виконанням завдань і доручень Генерального прокурора та керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; здійснюють контроль за станом первинного обліку, внесенням відомостей до ІАС «ОСОП», ЄРДР, складанням звітності в підпорядкованих відділах; здійснюють контроль за станом первинного обліку [5].

З метою забезпечення своєчасності і повноти виконання організаційних заходів та розгляду документів у Генеральній прокуратурі України встановлюється контроль виконання. Його здійснення передбачає невідкладне доведення завдань, доручень і документів до відомих виконавців, обов'язковість інформування відповідного керівника про хід і результати виконання, зняття виконання з контролю та облік цієї роботи [6]. Окреслене питання регулюється Регламентом Генеральної прокуратури України від 18 січня 2019 № 8. Про встановлення контролю виконання обов'язково зазначається у планах роботи, протоколах нарад у керівництва Генеральної прокуратури України і керівників структурних підрозділів.

Контроль за виконанням завдань, доручень та організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України встановлюється Генеральним прокурором. Контроль за своєчасністю, якістю та повнотою розгляду і вирішення звернень і запитів у структурних підрозділах Генеральної прокуратури України здійснюється їх керівниками. Забезпечення загального контролю за дотриманням порядку і строків вирішення звернень і запитів народних депутатів України, звернень з особистого прийому керівництва Генеральної прокуратури України покладається на підрозділ з організації прийому громадян, розгляду звернень і запитів.

Підрозділ документального забезпечення здійснює контроль за станом діловодства у структурних підрозділах Генеральної прокуратури України та прокуратур нижчого рівня відповідно до організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України з питань діловодства в органах прокуратури. Усі документи, взяті на контроль Генеральним прокурором, беруться на облік підрозділом забезпечення діяльності керівництва, після чого через підрозділ документального забезпечення невідкладно передаються виконавцям [6].

Завершуючи розгляд проблеми здійснення контролю за діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, варто зазначити, що цьому питанню приділяється увага на законодавчому рівні, але воно регулюється досить фрагментарно й не досить добре. Зазначене, на мою думку, насамперед пов'язано з відсутністю якісної нормативно-правової бази, зокрема йдеться про єдиний відомчий нормативно-правовий акт, який повинен носити назву: «Порядок проведення контрольних перевірок та інспектувань в органах прокуратури України». У вказаному нормативному акті необхідно детально визначити мету та завдання здійснення відповідної контрольної діяльності.

Крім того, після прийняття цього правового акта необхідним є внесення змін і доповнень до діючого Закону України «Про прокуратуру». Створивши необхідну нормативно-правову базу, окрему увагу слід приділити організаційним засадам здійснення відповідного контролю. Зокрема, варто детально окреслити коло суб'єктів контролю, а також їх ієрархічну підпорядкованість один одному, межі впливу контролюючого суб'єкта на підконтрольний.

Висновок. Загалом можна з упевненістю констатувати, що запропоновані шляхи вдосконалення контролю за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні дозволять якісно покращити роботу зазначених вище органів, зроблять її більш прозорою та ефективною. Вдосконалення лише контролю за діяльністю кожного окремого суб'єкта протидії корупції не вирішить всіх проблемних питань, тому вкрай важливо також створити правові та організаційні умови для здійснення ефективного контролю за взаємодією досліджуваних у роботі суб'єктів.

Список використаних джерел:

1. Про Національне антикорупційне бюро України / Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text>.
3. Правоведение / [Под ред. проф. М.Б. Смоленского] // Серия «Высшее образование». [4-е изд., перераб. и доп.]. Ростов-на-Дону : «Феникс», 2005. 416 с.
4. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. док. юрид. наук / О.М. Музичук // / 12.00.07: Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х. : Національний університет внутрішніх справ, 2010. 481 с.
5. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора / Наказ Генерального прокурора від 05.03.2020 № 125. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20/conv>.
6. Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України / Наказ Генеральної прокуратури України від 18.01.2019 № 8. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008900-19/conv#Text>.