

## РОЛЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Кадегроб А. І.

У науковій статті досліджено важлива роль громадської думки, її вплив на запобігання і протидію корупції в Україні. На підставі здійсненого аналізу нормативно-правових актів, засобів масової інформації та наукових думок аналізуються проблемні питання, які існують у цій сфері суспільних відносин та зроблено висновок, що громадська думка в нашій державі нерідко відіграє важливу роль у сприяттві протидії корупції в нашій державі.

**Ключові слова:** держава, корупція, запобігання, вплив, громадськість.

В научной статье исследована важная роль общественного мнения, ее влияние на предотвращение и противодействие коррупции в Украине. На основании проведенного анализа нормативно-правовых актов, средств массовой информации и научных мыслей анализируются проблемные вопросы, которые существуют в этой сфере общественных отношений. Сделан вывод, что гражданское мнение в нашей стране нередко играет важную роль в содействии противодействия коррупции в нашем государстве.

**Ключевые слова:** государство, коррупция, предотвращение, влияние, общественность.

Based on the analysis of normative legal acts, analysis of mass media and scientific opinions, the article analyzes the problematic issues that exist in the sphere of crime prevention. The analysis of the activity of public authorities, draws attention to the fact that among state authorities in the field of corruption offenses related to corruption, an important place is taken by the executive authorities, which perform the functions of public administration: the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for Prevention of Corruption, State Bureau of Investigation, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Police, the Prosecutor General's Office of Ukraine. It was noted that public opinion on the activities of public administration entities in the field of preventing and combating corruption in Ukraine can be both positive and negative.

It is noted that in order to take into account public opinion, state takes legal measures to ensure public participation in the formation and implementation of state policy, by adopting the necessary regulatory legal acts. However, such effectiveness of influence of public opinion depends on the establishment of a legal connection, which is determined by: Regulations on Public Control Council of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Regulations on Public Council of the National Anti-Corruption Agency, Regulations on Public Control Council in State Investigation Office, The Regulations on Public Council of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Regulations on the Advisory Council of the Prosecutor General's Office of Ukraine. It is worth noting that various forms of interaction between citizens and public authorities are used to take into account public opinion

It is concluded that, taking into account scientific opinions and analysis of anti-corruption legislation, it can be noted that public opinion in the field of preventing and combating corruption in Ukraine acts as an independent element of influence on the activity of public authorities and is implemented by exer-

cising public control over the activities of specially authorized entities public administration in the area of preventing corruption-related offenses.

**Key words:** state, corruption, prevention, influence, public.

**Постановка проблеми та її актуальність.** В сьогоднішніх умовах суспільного життя важливу роль відіграє громадська думка. Органи державної влади, здійснюючи свою діяльність у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією, повинні не тільки дотримуватися принципів права закріплених в Конституції України, але і враховувати громадську думку щодо своєї практичної діяльності. Здійснюючи конкретний вплив на суспільну діяльність, на сьогодні громадська думка впливає на будь-яку сферу суспільних відносин, не є виключенням у цьому питанні і сфера запобігання і протидії корупції. Проте аналіз нормативно-правового регулювання відносин у сфері запобігання і протидії корупції дало підстави встановити, що на нормативному рівні існують певні прогалини, які не завжди враховують громадську думку в питанні здійснення ефективних заходів щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії корупції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Беручи до уваги важливість і проблемність теми, питання, пов'язане з участю громадськості та її ролі у сфері запобігання і протидії корупції, досліджувало чимало науковців, серед яких: В. Авер'янов, О. Банчук, В. Башкатова, О. Дудоров, Л. Жуковська, Р. Ігонін, О. Сорока, О. Світличний та інші. Однак на сучасному етапі розвитку нашої держави вкрай необхідний оновлений підхід до ролі й місця громадського контролю у сфері запобігання і протидії корупції.

**Метою статті** є з'ясування ролі і впливу громадської думки на діяльність уповноважених органів державної влади у сфері запобігання і протидії корупції.

**Виклад основного матеріалу.** Державна комунікація є однією з найважливіших складових системи державного управління. В умовах демократії органи державної влади мають дотримуватись у своїй діяльності принципів інформаційної відкритості і прозорості, підтримувати рівноправовий діалог із громадянами, забезпечувати узгодження інтересів держави й суспільства при вирішенні тих чи інших питань. Успішне формування та втілення державної політики безпосередньо залежить від уміння органів державної влади ефективно спілкуватися з громадськістю, обговорювати альтернативні варіанти політики та використовувати громадські пропозиції, щоб поліпшити якість політики. У цьому аспекті надзвичайно гостро стає питання забезпечення органами державної виконавчої влади України

Кадегроб А. І., 2019

ефективні зв'язки з громадськістю, адже саме вони є важливим чинником створення умов для більш широкої участі населення у формуванні та реалізації державної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до органів державної влади з боку громадськості [1, с. 3].

З метою врахування громадської думки державою здійснюються правові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11. 2010 р., яким затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», який визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, які проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Слід погодитися з думкою В. Гаращука про те, що до громадського контролю слід відносити не тільки контроль з боку різних громадських об'єднань, а й контроль з боку громадян. Однак пересічний громадянин лише опосередковано бере участь у здійсненні контролю. Такий громадянин діє саме як представник громадського об'єднання [2, с. 112], а також з думкою О. Світличного, що створення належного механізму контролю потребує створення дієвого законодавчого акта [3, с. 362].

Аналіз нормативно-правового регулювання дає можливість зазначити, що чинне антикорупційне законодавство надає можливість здійснення не тільки державного, але і громадського контролю шляхом врахування громадської думки в діяльності державних органів. На це вказує ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10. 2014 р. № 1700-VII, в якому зазначено, що громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві визначається розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 р. № 231-р. На сьогодні до складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції входять 11 представників громадських організацій, які представляють різні регіони держави.

З метою забезпечення формування та діяльності Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України Законом України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14.10. 2014 р. № 1698-VII, Указом Президента України № 272/2015 від 15.05.2015 р. затверджено «Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України», відповідно до якого основним завданням Ради громадського контролю є здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Члени Ради громад-

ського контролю Національного бюро мають суттєвий вплив на його організаційне функціонування, їх представники входять до складу конкурсних комісій, проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному бюро, впливати на якісний склад посадових осіб цього органу.

Згідно зі ст. 28 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11. 2015 р. № 794-VIII, з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Державному бюро розслідувань утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу. Свою діяльність Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань здійснює відповідно до «Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування», затвердженого постановою Кабінетом Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1086. Крім того, що Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань бере участь у парламентських слуханнях щодо діяльності Державного бюро розслідувань, вона впливає на організаційне функціонування складу Державного бюро.

Проте на відміну від детального нормативного визначення громадського контролю за діяльністю Національного агентства, Національного бюро та Державного бюро, а також існуючих Положень про: утворення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро, Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань, в Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07. 2015 р. № 580-VIII зазначено, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України.

За відсутності відповідного «Положення про громадську раду при Національній поліції України» правові норми вказаного вище Закону мають певні ознаки абстрактності, однак такий підхід законодавця до формування норм статей щодо громадського контролю тільки формують основоположні принципи такого контролю, проте вони не встановлюють правовий механізм громадського контролю і мало в чому зобов'язують поліцейських прислуховуватися до громадської думки.

Ми вважаємо, що дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості за організацією та діяльності Національної поліції буде сприяти дієвий громадський контроль. Для цього, по-перше, посадовим особам Національної поліції потрібно виконати постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11. 2010 р. № 996 (в редакції постанови № 353 від 24.04.2019 р.), в пункті 4 якої міститься вказівка, що міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, міським, районним державним адміністраціям необхідно вжити заходів для проведення протягом трьох місяців із дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування.

По-друге, посадові особи Національної поліції порушують частину третю ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06. 2018 р. № 2469-VIII, відповідно до якого центральні органи виконавчої влади, які мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи: забезпечують цивільний контроль у межах своїх повноважень; створюють необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень, інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

По-третє, відсутністю дієвого контролю як з боку Міністерства Внутрішніх Справ України та Кабінету Міністрів України, згідно зі ст. 7 Закону «Про національну безпеку України» Кабінет Міністрів України, а також відповідно до статей 113, 116, 117 Конституції і законів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки й оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України та забезпечує цивільний контроль за діяльністю Національної поліції України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України.

Проте ми не можемо не звернути увагу на той факт, що при Міністерстві Внутрішніх Справ України діє Громадська рада, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, і діє відповідно до «Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України», затвердженого наказом Міністра внутрішніх справ України № 927 від 15.11.2017 р. Відповідно до пункту б цього «Положення» Громадська рада має право:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні та робочі групи тощо);

- залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);

- організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи; отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;

- у встановленому порядку отримувати від МВС проекти нормативно-правових актів щодо питань, які потребують проведення консультацій з громадськістю, у триденний строк після початку таких консультацій.

Треба визнати, що вказані в Положенні повноваження Громадської ради мають загальний характер. За такого Положення члени Громадської ради не впливають на прийняття рішення Міністерства Внутрішніх Справ України, його організаційне функціонування, члени Громадської ради не є членами конкурсних комі-

сій на зайняття вакантних посад, не впливають на якісний склад посадових осіб цього міністерства.

Це певною мірою стосується й органів прокуратури. О. Юшкевич зазначає: «на сьогоднішній день слід констатувати дуже повільне реформування системи роботи органів прокуратури з населенням. Поясненням такої ситуації є, можливо, відсутність на законодавчому рівні урегульованих положень, що визначали б засади та інструменти взаємодії громадськості з органами прокуратури, в тому числі особливості здійснення громадського контролю за органами прокуратури» [2].

З урахуванням того, що норми Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, не містять будь якого виду контролю, вказане вплинуло і на «Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України», затвердженого наказом Генерального прокурора України від 29.10.2014 р. № 41, яке втратило чинність згідно з наказом Генеральної прокуратури України від 16.03.2017 р. № 86. На жаль, створені консультативні ради при прокуратурах є фікцією [4].

Водночас варто звернути увагу на те, що з метою врядування громадської думки застосовуються різноманітні форми взаємодії між громадянами та органами державної влади, відокремлюються наступні: громадські дорадчі комітети, громадські слухання, дорадчі ради, громадянська просвіта, консультації, круглі столи, опитування громадської думки, організація громади, соціальний моніторинг, створення коаліцій [5, с. 12].

**Висновки.** З урахуванням наукових думок та аналізу антикорупційного законодавства, можна зазначити, що громадська думка у сфері запобігання і протидії корупції в Україні виступає як самостійний елемент впливу на діяльність органів державної влади й реалізується шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів публічного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних із корупцією.

Ефективність впливу громадської думки залежить від установаження правового зв'язку, який визначається нормативно-правовими актами. Якщо Громадські ради, які діють при Національному агентстві з питань запобігання корупції, Національному антикорупційному бюро України та Державному бюро розслідувань, можуть впливати на організаційне функціонування вказаних органів, то нормативне визначення Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України та Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України наразі взагалі відсутнє. Це свідчить про відсутність налагоджених взаємовідносини Міністерстві внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України з інститутами громадянського суспільства у сфері запобігання і протидії корупції в Україні.

З метою врахування громадської думки, налагоджених взаємовідносини між громадянським суспільством, їх впливу на діяльність вказаних органів необхідно прийняти відповідні нормативні акти щодо діяльності Громадських рад Міністерства внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України.

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

---

### Література

1. Науково-методичне забезпечення зв'язків з громадськістю в органах державної виконавчої влади : метод. рек. / авт. кол.: С. Чукут, Т. Джига, А. Баровська та ін.; за заг. ред. С. Чукут. К. : НАДУ, 2008. 72 с.
2. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
3. Світличний О. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: *проблеми теорії та практики правозастосування*: монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
4. Юшкевич О. Сучасний стан взаємодії громадськості та консультативної ради при прокуратурі в Україні. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/4300/>
5. Держава і громадянин: шлях до співпраці: Наук.-метод. матеріали з питань орг. громад. слухань / Уклад.: Е. Афонін, Л. Гонюкова. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 84 с.

*Кадегроб А. І.,  
здобувачка*

*Науково-дослідного інституту публічного права*