

## ГРОМАДСЬКІ РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ НЕДЕРЖАВНИМИ СУБ'ЄКТАМИ

**Ключові слова:** *запобігання злочинності, недержавні суб'єкти, інститути громадянського суспільства, громадські розслідування, громадський контроль.*

**Key words:** *crime prevention, non-governmental actors, civil society institutes, public investigations, public control.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах пошуку нових шляхів запобігання злочинності та, водночас, збільшення рівня довіри громадян до недержавних інституцій, громадські розслідування набувають актуального значення та потребують детальнішого вивчення і регламентування. У світлі реформування правоохоронної та судової систем інститути громадянського суспільства відіграють ключову роль, створюються громадські ради, впроваджуються державні програми взаємодії із громадськістю тощо. Громадські розслідування забезпечують виконання функції регулювання, підзвітності державних владних органів та установ. Водночас зі збільшенням ролі та значення даної громадської діяльності існує чимало проблем її реалізації, потребують вдосконалення правове забезпечення та ефективний механізм реагування на результати, одержані в ході громадських розслідувань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання громадського контролю, громадської ініціативи та взаємодії громадянського суспільства і держави викликають постійний, жвавий інтерес серед вітчизняних та зарубіжних науковців, громадських діячів, серед яких: А. В. Алекаян, А. Б. Блага, А. Г. Воробйова, Л. В. Глазкова, І. О. Грицай, Є. Ю. Захаров, І. Ю. Ісакова, В. Б. Ковальчук, О. А. Мартиненко, О. С. Недодатко, А. Р. Османов та ін. Переважна частина наукових досліджень у цій сфері спрямована на роль громадського, соціального контролю, їх види; великий пласт розробок займає антикорупційна сфера участі громадськості, аспект журналістських розслідувань тощо. У цей же час практики Асоціації українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, Міжнародного центру перспективних досліджень та ряд інших недержавних інституцій звертають увагу саме на громадські розслідування та їх актуальність у сучасному суспільстві. До сьогодні недостатньо неосвітленими залишаються проблеми недосконалого правового регулювання громадських розслідувань, визначення їх місця у системі заходів, які можуть застосовуватися недержавними суб'єктами запобігання злочинності, що свідчить про доцільність зазначеного наукового пошуку.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є визначення місця

громадських розслідувань у системі заходів запобігання злочинності недержавними суб'єктами та обґрунтування ряду пропозицій із вдосконалення законодавчого регулювання здійснення громадських розслідувань.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З кожним роком розвиток громадянського суспільства в Україні стає на все вищий і вищий щабель. Реформування законодавчої бази та державних органів розширює можливості для громадських ініціатив, впливу на прийняття загальнодержавних та локальних рішень. Окрім цього, Угода про асоціацію між Україною та Європейським союзом надає можливість брати участь громадським організаціям у консультативних органах при міністерствах і обласних державних адміністраціях, а також у моніторингу державних реформ, щоб забезпечити їх прозорість і підзвітність [1, с. 47, 60]. У свою чергу збільшення можливостей недержавного сектору несе із собою збільшення кола інструментів, які можуть бути застосовані для запобігання злочинності. Одним із таких інструментів є громадські розслідування.

Офіційного законодавчого визначення громадського розслідування на сьогодні немає. Так як і немає жодних законодавчих закріплених методик чи програм його проведення. Проте, про спроби регламентувати таку діяльність свідчать декілька законопроектів, що розглядалися Верховною Радою України. Зокрема, у статті 1 Проекту Закону України «Про громадські розслідування» [2], що був внесений народним депутатом В.Р. Мойсиком, громадське розслідування визначається як форма здійснення незалежного контролю шляхом проведення розслідування за фактами порушення прав людини, що завдали істотної шкоди суспільним інтересам. Однак, попри детальну регламентацію процедури громадського розслідування, головний суб'єкт, який може його здійснювати, — це спеціально створена постановою Верховної Ради України за поданням Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Комісія з проведення громадського розслідування. Хоча законопроект і передбачає склад даної комісії на 50 відсотків із представників громадськості, але, враховуючи, що інші 50 відсотків складатимуть представники органів державної влади, місцевого самоврядування та прокуратури, ефективність та прозорість діяльності такої комісії вбачається дещо сумнівною.

Наступний законопроект, який містить згадку про громадські розслідування, — це внесений народним депутатом С.Л. Тігіпком проект Закону України «Про громадський контроль» від 14 квітня 2014 року [3]. У даному документі громадське розслідування визначається як спеціальна процедура громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, інших об'єктів громадського контролю, яка здійснюється в цілях забезпечення підзвітності функціонування таких об'єктів, інформування громадськості про причини та обставини порушення суспільних інтересів, законних прав фізичних та юридичних осіб, вироблення рекомендацій щодо ліквідації наслідків таких порушень, їх недопущенню, притягнення винних до відповідальності. Статті 29 і 30 регламентують

організацію, порядок проведення і оформлення результатів громадських розслідувань. Даний законопроект розширює коло недержавних громадських суб'єктів, які мають право здійснювати таку діяльність. Відповідно ініціаторами та учасниками громадських розслідувань можуть бути будь-які суб'єкти громадського контролю (фізичні особи, громадські організації, громадські організації з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, створені відповідно до проекту, недержавні організації). Організатором громадського розслідування може бути виключно громадська організація з контролю за діяльністю відповідного суб'єкта владних повноважень.

Даний законопроект досить детально регламентує право організатора реалізувати результати громадського розслідування шляхом:

- 1) оприлюднення результатів розслідування в засобах масової інформації;
- 2) направлення висновків громадського розслідування органу державної влади чи органу місцевого самоврядування вищого рівня;
- 3) направлення висновку громадського розслідування до відповідних правоохоронних органів для їх вивчення та відповідного реагування;
- 4) звернення до суду щодо призупинення або скасування дії рішень об'єктів громадського контролю, або припинення їх діяльності, як такої що суперечить закону та/або суспільним інтересам [3].

Незважаючи на досить позитивні аспекти регулювання громадських розслідувань, дані законопроекти не отримали подальшого схвалення та прийняття Верховною Радою України. А вже наступний проект Закону України «Про громадський контроль» від 13 травня 2015 року [4], поданий народними депутатами Н. Ю. Королевською та Ю. В. Солод, не містив жодної згадки про громадські розслідування чи суб'єктів, які можуть їх здійснювати.

Враховуючи таку законотворчу активність, актуальним та головним завданням сьогодні залишається чітке врегулювання механізму здійснення, визначення кола суб'єктів та об'єктів, а також процедури реалізації результатів громадських розслідувань, що можливо здійснити в рамках окремого нормативно-правового акту або ж через закріплення відповідних механізмів у єдиній стратегії (концепції) запобігання злочинності недержавними суб'єктами.

Щодо визначення кола суб'єктів, які можуть здійснювати громадські розслідування, то, насамперед, це повинні бути громадські організації. Вони є ядром та основою будь-якого громадянського суспільства. Саме громадські організації можуть стати рушійною силою у справі антикорупційних та інших видів розслідувань, оскільки метою їх створення є захист прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних та інших інтересів, що беззаперечно узгоджується з цілями громадських розслідувань [5, с. 188]. Також одним із основних напрямків діяльності правозахисних організацій є не тільки захист прав людини у конкретних випадках, а й проведення громадських розслідувань фактів порушень прав людини державними

органами (як за заявами фізичних і юридичних осіб, так і за власною ініціативою), прийняття висновків за результатами проведеного розслідування [6, с. 8]. Водночас при окресленні конкретного переліку суб'єктів громадських розслідувань, необхідно брати до уваги правовий статус такого суб'єкта. Міра свободи діяльності громадських об'єднань визначається характером їх відносин з державою, її органами і службовими особами [7, с. 15]. Для передбачення випадків конфлікту інтересів між суб'єктом та об'єктом громадського розслідування необхідно передбачити можливість відводу та самовідводу.

Заради ефективного запобігання, зокрема і корупційним злочинам на місцевому рівні, доцільно залучати представників недержавних організацій, громадських активістів. Їх діяльність з проведення громадських розслідувань сприяє підвищенню прозорості при використанні фінансів на місцевому рівні, насамперед, завдяки кращій обізнаності місцевих активістів про зв'язки між різного роду компаніями, а також між учасниками тендерів та місцевими чиновниками. Представники місцевих громадських організацій можуть поширити важливу інформацію серед засобів масової інформації або і самі підготувати відповідні матеріали для публікації [8, с. 3]. На сучасному етапі в Україні антикорупційним громадським розслідуванням відведено чи не найголовнішу роль. Це пояснюється, у першу чергу, спрямованістю державної політики та тим, що за допомогою громадськості здійснюється і аналіз публічної політики, і громадський контроль, і залучення громадськості до вироблення владних рішень тощо [9, с. 60]. Проте наділяти надзвичайною увагою лише один напрямок громадських розслідувань не варто. До прикладу, кілька зарубіжних громадських розслідувань з інших, не менш важливих проблем: розслідування здійснене британським проектом «POWER» 2004 року; громадянське розслідування з питань використання криміналістичною експертизою ДНК та Національної бази ДНК у Великій Британії 2007 року; коаліція громад проти видобутку урану у Канаді 2007 року; комісія громадського розслідування з приводу геноциду в Руанді 1994 року, Франція 2004 року; неурядове розслідування у сфері дотримання прав людини стосовно іммігрантів мусульманського походження у Австралії 2005 року [10, с. 11-13]. Громадське розслідування тут може набувати офіційного характеру, його метою стає встановлення фактів і причин події з наступним наданням рекомендацій відповідному уряду. Однак, хоча розслідування є відкритим і публічним, часто його рекомендації мають лише рекомендаційний характер.

Доцільно також розглянути позитивний досвід Республіки Молдова, де так само, як і в Україні був розроблений законопроект «Про громадський контроль за державною діяльністю», який залишився без подальшої реалізації. Відповідно до даного проекту, контроль може здійснюватися політичними партіями, громадсько-політичними рухами, громадськими організаціями та іншими особами, які проживають у Молдові, що наділяються правом публічно критикувати курс внутрішньої і зовнішньої політики держави, діяльність або бездіяльність органів державної влади та їх

посадових осіб. Задля здійснення такого контролю громадським організаціям надається право відкривати громадське розслідування, направляти заяви органам влади, звернення до міжнародних організацій для вирішення питання по суті [10, с. 104]. Очевидно, що досвід сусідньої держави має спільні риси з вітчизняним, напрямки реформування регулювання громадських розслідувань мають однакову мету. Також, для порівняння, на підставі розслідування порушень прав і свобод людини громадські організації (за проектом) мають право: 1) представляти публічній владі та посадовим особам оцінки, що стосуються загального стану здійснення ними повноважень щодо дотримання та захисту прав і свобод людини, і пропозиції щодо прийняття ними заходів, спрямованих на ефективне забезпечення прав і свобод людини; 2) направляти рекомендації парламентському адвокату щодо вдосконалення правових та організаційних процедур реалізації прав і свобод людини та із цією метою просити його вносити обґрунтовані пропозиції у Вищу судову палату про прийняття постанов, покликаних забезпечити точне та однакове застосування законодавства всіма судовими інстанціями [10, с. 111]. Дані рекомендації перекликаються із нормами, запропонованими в українському законопроекті щодо громадського контролю. Таким чином, доцільно використовувати потенціал як зарубіжного досвіду, так і національних законодавчих ініціатив заради створення ефективної законодавчої бази для регулювання громадських розслідувань в Україні.

#### **Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.**

Аналіз законопроектної роботи, досліджень вчених та правозахисників дозволяє дійти висновку про необхідність розробки цілісного обґрунтованого нормативно-правового забезпечення проведення громадських розслідувань із врахуванням національного та зарубіжного законотворчого досвіду. Під громадським розслідуванням слід розуміти інструмент запобігання злочинності недержавними суб'єктами, який полягає у проведенні інформаційно-аналітичної роботи щодо збору, документування та аналізу відомостей про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; контролі за діяльністю суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, що здійснюється з метою забезпечення прозорості та підзвітності їх функціонування, інформування громадськості про причини та обставини порушення суспільних інтересів, законних прав фізичних та юридичних осіб; розробці рекомендацій щодо ліквідації наслідків таких порушень, їх недопущенню, притягнення винних до відповідальності. Для ефективного здійснення громадських розслідувань недержавними суб'єктами необхідно розробити єдину цілісну стратегію (концепцію) із запобігання злочинності, де чітко регламентувати механізм реалізації, коло суб'єктів та об'єктів розслідування і реагування на відповідні результати громадських розслідувань. Подальші дослідження повинні бути спрямовані на розробку ефективного механізму документування результатів та висновків громадських розслідувань та належні способи реагування органів державної влади та правоохоронних органів.

### Список використаних джерел

1. Регіональне дослідження та практичний посібник «Підхід, заснований на дотриманні прав людини, у Білорусі, Молдові та Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://issuu.com/undpukraine/docs/hrba\\_ua](https://issuu.com/undpukraine/docs/hrba_ua)
2. Проект Закону України «Про громадські розслідування» №11412 від 08.11.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/JF8T000A.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF8T000A.html)
3. Проект Закону України «Про громадський контроль» №4697 від 14.04.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/JG3MH00A.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JG3MH00A.html)
4. Проект Закону України «Про громадський контроль» №2737-1 від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55101](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101)
5. **Недодатко О. С.** Громадські антикорупційні розслідування: правове забезпечення та порядок проведення / О. С. Недодатко // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. — Запоріжжя: Запорізький національний університет, — 2003. — №3. — С. 185–190.
6. **Захаров Є. Ю.** Завдання, функції, права і принципи діяльності правозахисних організацій [Електронний ресурс] / Захаров Є. Ю. — Режим доступу: <http://library.khpg.org/index.php?id=1084630553>.
7. **Ковальчук В. Б.** Правові засади функціонування громадських організацій у процесі становлення громадянського суспільства в Україні / В. Б. Ковальчук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2014. — № 1. — С. 13–25.
8. Громадське антикорупційне розслідування. Практичні рекомендації [Електронний ресурс]. — Київ. — 2015. — 16 с. — Режим доступу: <http://corricps.com.ua/uploads/content/67/files/template-investigation-final-uk.pdf>
9. **Суббот А.** Участь громадськості у запобіганні та протидії корупції / А. Суббот // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2014. — № 4(37). — С. 56–62.
10. Громадські розслідування як механізм цивільного контролю: кращі практики зарубіжних країн : науково-практичне видання / за заг. ред. Мартиненка О. А. — Харків : Права людини, 2012. — 128 с.

### Анотація

У статті розглянуто один із інструментів запобігання злочинності недержавними суб'єктами — громадські розслідування, та основні проблеми його реалізації. Відповідно до мети дослідження, обґрунтовано ряд пропозицій з вдосконалення законодавчого регулювання діяльності та посилення уваги до недержавних суб'єктів запобігання злочинності. Проаналізовано зарубіжний досвід проведення громадських розслідувань та окреслено можливі шляхи його застосування в Україні. Враховуючи тенденції та перспективи розвитку громадянського суспільства в державі,

подальші дослідження повинні бути спрямовані на розробку ефективного механізму реагування на результати громадських розслідувань та їх документування відповідно до законодавства.

#### **Annotation**

The article deals with one of the tools for preventing crime by non-state actors — public investigations, and the main problems of its implementation. In accordance with the purpose of the research, a number of proposals have been substantiated to improve the legislative regulation of activities and to increase attention to non-state actors of crime prevention. The foreign experience of conducting public investigations is analyzed and the possible ways of its application in Ukraine are outlined. Taking into account the trends and prospects for the development of civil society in the state, further research should be aimed at developing an effective mechanism for responding to the results of public investigations and their documentation in accordance with the law.