

УДК 343.85:343.35:061.2

О.З. Захарчук,
кандидат юридичних наук

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті досліджуються окремі аспекти запобігання і протидії корупції та роль громадських організацій у цьому процесі. Проаналізовано особливості функціонування громадських організацій в Україні. Запропоновано механізми участі громадських організацій в антикорупційних заходах.

Ключові слова: корупція, громадянське суспільство, запобігання, протидія корупції.

В статье исследуются отдельные аспекты предотвращения и противодействия коррупции и роль общественных организаций в этом процессе. Проанализированы особенности функционирования общественных организаций в Украине. Предложены механизмы участия общественных организаций в антикоррупционных мероприятиях.

Ключевые слова: коррупция, гражданское общество, предотвращение, противодействие коррупции.

In the paper several aspects of the prevention and counteraction to the corruption and a role of public organizations in this process are investigated. Features of the functioning of public organizations in Ukraine are analyzed. Mechanisms of the participation of public organizations in anti-corruption actions are offered.

Keywords: corruption, civil society, prevention, corruption counteraction

Реалії сьогодення показують, що корупція в Україні є однією з головних проблем, яка потребує невідкладного вирішення. Таке явище становить загрозу для розвитку демократичної держави, спотворює суспільну мораль та деформує наслідки проведених економічних, політичних та соціальних реформ. Вагомим важелем для протидії та запобігання цьому соціальному злу, на нашу думку, є залучення громадських організацій.

Метою статті є дослідження поняття та особливостей функціонування громадських організацій в Україні, їх ролі та значення в протидії та запобіганні корупції, аналіз чинного законодавства з цього приводу.

Проблема корупції була предметом дослідження таких науковців: М. Мельника, М. Михальченка, А. Алексєєва, В. Геращенко, Н. Котова, О. Романюка, А. Прокоп'єва, В. Тація, С. Телешуна, Ю. Тарана, О. Рудика, Є. Перегуда, І. Рейтеровича, В.Щербаня та ін.

Досвід розвинутих країн переконливо свідчить, що серед головних механізмів протидії корупції визначальну роль відіграють інститути громадянського суспільства. Саме вони більше за все зацікавлені в такій перемозі. Залучаючи громадські організації до повноцінної співпраці при вирішенні проблем подібного масштабу, держава отримує можливість підвищити довіру суспільства, а це дає шанс досягти поставленої мети [9, с. 127].

За останні роки в багатьох країнах світу створені громадські організації, які присвятили себе саме боротьбі з корупцією. Найбільш відома з них – міжнародна

організація “Транспаренсі Інтернейшнл”, яка має свої філіали в більшості країн світу. Аналіз індексу корумпованості, який проводить ця організація, свідчить, що Україна залишається однією з найбільш корумпованих країн світу: в 2006 р. вона посідала 99 місце, в 2010 р. – 134, у 2011 р. – 152, в 2012 р. – 144 місце, в 2013 р. – 146 місце, у 2014 р. – 142 місце [1]. Як видно зі статистичних даних, корупція в Україні з кожним роком лише набирає обертів, що свідчить про неефективність заходів та методів протидії такому негативному явищу та про необхідність проведення докорінних структурних перетворень.

На нашу думку, саме громадські організації як інститут громадянського суспільства повинні органічно взаємодіяти з державою, здійснюючи суспільний контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

За даними опитування, жителі України вважають громадські організації найменш корумпованою сферою, у порівнянні з державною владою, політикою та економікою в цілому, з місцевим самоврядуванням, окремими державними інститутами та органами, політичними партіями, профспілками, а також зі сферами вищої і середньої освіти та медицини. Наприклад, якщо 47 % громадян вважають, що все охоплено корупцією у судовій системі, 45 % – у державній владі в цілому та в правоохоронних органах, 43 % – у політичній сфері, то для громадських організацій цей показник становить 16 % [2].

Згідно зі ст. 96 Конституції України громадяни України мають право на свободу, об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом у інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [7].

Згідно із Законом України “Про громадські об'єднання” громадська організація позиціонується як громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, тобто це добровільне об'єднання фізичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, культурних, екологічних та інших інтересів [3].

Варто зауважити, що законодавство, яке регулює діяльність громадських об'єднань, містить ряд загальних антикорупційних положень і положень, спрямованих на забезпечення доброчесності в цій сфері.

Насамперед, вони передбачені Законом України “Про громадські об'єднання”. Цей закон серед принципів утворення і діяльності громадських об'єднань передбачає такі принципи, як: відсутність майнового інтересу їх членів (учасників), прозорість, відкритість і публічність.

Зауважимо, що Закон України “Про об'єднання громадян”, який втратив чинність 1 січня 2013 року, не містив принципу відсутності майнових інтересів членів громадських організацій. Однак, на нашу думку, зміст цього принципу є надзвичайно важливим.

Відповідно до Закону України “Про громадські об'єднання” відсутність майнового інтересу означає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи).

Прозорість і відкритість передбачають право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність [3].

До антикорупційних “запобіжників” також можуть бути віднесені положення цього закону, якими визначено обмеження щодо утворення та діяльності громадських об'єднань. Так, згідно зі ст. 37 Конституції України утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються [7].

Таку ж спрямованість мають положення ст. 22 Закону України “Про громадські об'єднання”, якими встановлено заборону втручання органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само, як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (крім випадків, передбачених законом).

Антикорупційний характер має законодавче регулювання фінансової підтримки та звітності громадських об'єднань. Відповідно до такого регулювання громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону. При цьому громадські об'єднання, які отримують фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету, місцевих бюджетів, зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів відповідно до закону. Така норма є важливим інструментом для попередження у виникненні корупції.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” одним з основних принципів діяльності із запобігання і протидії корупції є участь громадськості у заходах, спрямованих на реалізацію цих завдань.

Перш за все, роль громадських організацій полягає у сприянні прозорості функціонування владних структур, що, у свою чергу, створює сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності [8, с. 254].

Активна дієва стратегія використання громадських організацій дасть можливість змінити колективну свідомість, перевести її зі стану зневіри і заляканості в активний стан широкої протидії корупції і відповідальності за нашу державу [12, с. 144].

Вагоме значення громадському контролю як одному з найоптимальніших механізмів протидії корупції приділяється в міжнародних документах. Так, принципи та форми участі суспільства в попередженні корупції і протидії їй визначені у ст. 13 Конвенції ООН проти корупції та охоплюють, зокрема: посилення прозорості і сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; забезпечення для громадськості ефективного доступу до інформації; здійснення заходів з інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; повагу, заохочення і захист свободи пошуку, отримання і поширення інформації про корупцію [6].

В Україні існує досить багато громадських організацій антикорупційного спрямування, проте ефективність їх діяльності та можливості впливу на владу дуже обмежені.

Насамперед, це пов'язано з поверхневим законодавчим закріпленням їх повноважень. Відповідно до Закону України “Про запобігання та протидію корупції” до прав громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також повноважень окремих громадян у діяльності щодо запобігання корупції належать такі права.

1. Повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з 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.

Суттєвим недоліком у цьому положенні є відсутність механізму реагування зазначених органів чи організацій на інформацію, надану громадськими організаціями щодо виявлених ними корупційних проявів та діянь. На нашу думку, реалізація цього права повинна бути закріплена на законодавчому рівні, зокрема визначена в підзаконному нормативно-правовому акті.

2. Запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України “Про доступ до публічної інформації”, інформацію про діяльність щодо запобігання корупції.

Так, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. У цьому положенні йдеться про створення ефективного механізму доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування.

3. Проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій. На жаль, цією нормою не передбачена експертиза нормативних актів місцевих органів влади.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Однак у законі не передбачені значення такої експертизи та наслідки у випадку виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

4. Брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з 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 тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції.

7. Проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції. Йдеться, зокрема про консультації, що надаються громадянам через

мережу правових громадських приймалень, з питань діяльності державних органів, а також роз'яснення щодо антикорупційного законодавства України з метою негативного ставлення до проявів корупції та виявлення факторів, що їм сприяють.

8. Здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [3].

Незважаючи на те, що чинним законодавством передбачено широке залучення громадськості до запобігання і протидії корупції, аналіз цієї проблеми чітко засвідчує, що в реаліях сьогодення дієва, наступальна, системна стратегія взаємодії влади із громадськістю щодо локалізації цього зла практично відсутня. Основною, ключовою підставою цієї проблеми є відсутність у країні волі й бажання правлячої державної та політичної еліти до протидії корупції. Тому й нині ведуться дискусії щодо ефективності антикорупційної боротьби саме за допомогою громадських організацій.

Досліджуючи цю тему, А. Тінков стверджує, що до основних механізмів протидії політичній корупції, які можуть застосовувати у своїй діяльності громадські організації, слід віднести моніторинг діяльності органів влади, захист прав та свобод громадян, забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів, організацію просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами, сприяння підвищенню рівня життя населення [11, с. 201].

Крім цього, на нашу думку, зусилля громадських організацій повинні бути спрямовані на:

- організацію суспільної активності громадян;
- створення належного інформаційного середовища;
- формування правової свідомості та створення суспільної нетерпимості до корупційної поведінки.

Одними з ефективних інструментів контролю над корупцією бюрократичного апарату є свобода слова і засоби масової інформації. Зокрема, здійснюється інформування населення через друковані засоби масової інформації, радіо та телебачення про діяльність державних органів, негативний вплив корупції на авторитет державної влади і суспільство в цілому тощо. Висвітлення засобами масової інформації проявів корупції має загальнопревентивне значення, а також безпосередньо впливає на застосування антикорупційних правових норм до конкретних посадових осіб.

Протягом останніх років особливо загострилася дискусія про необхідність прийняття закону “Про громадський контроль”, де варто передбачити механізми протидії корупції саме інститутами громадянського суспільства.

Практична відсутність участі громадських організацій у контролі за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування тягне за собою не-ефективність та формалізм у заходах щодо протидії корупції. Саме тому Є. Невмержицький пропонує об'єднати зусилля численних громадських організацій, які вже створені і певним чином задекларувати свої антикорупційні наміри, під егідою єдиного центру, наприклад Центру антикорупційних технологій, який і став би провідним науково-дослідним, аналітичним, координаційним і контролюючим громадським центром у протидії корупції. Широке повноваження такого центру доцільно визначити в спеціальному законі [9, с. 127]. Ми погоджуємося з такими думками науковця, адже створення та розвиток таких інститутів є важливою передумовою успіху, оскільки ці структури об'єднує загальна мета і вони мають у своєму розпорядженні різноманітні ресурси.

Основною формою державної підтримки громадських організацій повинна стати чітка, адекватна побудова правової бази, реальне забезпечення стратегії та механізмів правового захисту інтересів громадянського суспільства, насамперед, захист основних прав і свобод громадянина України, ефективне забезпечення запобігання, протидії й локалізації корупції, позбавлення можливості втручання держави у сферу діяльності інститутів громадянського суспільства. На нашу думку, Верховна Рада України має достатній потенціал у сфері формування антикорупційної політики та створення правових механізмів протидії корупції, хоча на практиці антикорупційна законодавча діяльність парламенту не є системною.

На жаль, в Україні діяльність громадських організацій поки що не стала реальним механізмом, що може запропонувати дієві важелі впливу на ситуацію у сфері запобігання і протидії корупції. Насамперед, це пов'язано з низькою організацією суспільної активності та слабкістю суспільних інститутів. Потребує реформування законодавство з приводу взаємодії громадських організацій з владою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org.ua>.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/files/category_journal/Corrupt_2013_nn2_embd.pdf.
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1.
4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40. – Ст. 404.
5. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 504.
6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй против корупції // United Nations Office on Drugs and Crime [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
9. Невмержицький Є. Інститути громадянського суспільства у протидії корупції / Є. Невмержицький // Право України. – 2008. – № 12. – С. 126–132.
10. Невмержицький Є. Корупція в Україні : проблеми посилення протидії / Є. Невмержицький // Право України. – 2014. – № 1. – С. 298–309.
11. Тіньков А.Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції / А.Л. Тіньков // Вісник НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 199–206.
12. Француз А. Інститути громадянського суспільства у заходах запобігання і протидії корупції в Україні / А. Француз // Право України. – 2014. – № 4. – С. 141–147.

Отримано 04.02.2015