УДК 323.2:324

І.В. Валюшко

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті подається узагальнена характеристика появи та розвитку поняття громадянське суспільство. Обґрунтовується розгляд явища корупції як однієї з головних загроз національній безпеці держави. Розглядаються основні підходи до здійснення антикорупційної політики держави. Аналізуються окремі форми залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації заходів із запобігання та протидії корупції в інших державах та в Україні.

Ключові слова: *корупція, антикорупційна політика, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, підзвітність, прозорість.*

Виникнення явища корупції стало результатом поширення владних та грошових відносин – бажання отримати владні переваги або додаткову матеріальну винагороду є головним стимулом до корупційних діянь. Заходи антикорупційної політики, котрі здійснювались різними державами у різні часи часто не приносили бажаних результатів незалежно від їх мотиваційного тла: невдала реалізація благих намірів в одних випадках чи свідоме невиконання спекулятивних обіцянок – в інших, залишались однаково неефективними. Значний рівень корупції в Україні зумовлює актуальність дослідження даного явища, його проявів та масштабів з метою вироблення концептуальних підходів до протидії його поширенню.

Стійкість корупції в різних політико-правових умовах дозволяє припускати, що вона здатна пристосуватись та розвивається за власними правилами. Звичайно, існує думка, що державний апарат намагається використовувати корупцію у власних інтересах, лише обмежуючи її певними рамками, і, таким чином, відкриває найширші можливості і для обходу закону, і для всіляких зловживань [19, с. 5]. Проте, сама корупція є однією з найбільших загроз національній безпеці держави: вона створює своєрідний замкнений контур власного підживлення – спричинює наслідки, які сприяють її подальшому поширенню. Відповідно, без спеціального обмеження корупція не здатна зменшуватись, оскільки її природним станом є тільки зростання. Логічним елементом політики протидії корупції є звернення до послуг недержавних структур, котрі не передбачають досягнення влади – інститутів громадянського суспільства.

Проблематика поширення корупції в умовах різних політичних систем, а також комплекс заходів щодо протидії їй, є досить популярною в наукових розробках вітчизняних (Є. Невмержицького, М. Мельника, А. Сафоненка, Г. Кохан) та зарубіжних вчених (В. Андріанова, Р. Джонстона, Р. Клітгаарда, Г. Мюрдаля, Дж. Ная, С. Роуз-Аккерман, А. Хайденхаймера, С. Хантінгтона). Проблеми формування та розвитку громадянського суспільства також займали і займають значний сегмент дослідницької уваги (роботи Дж. Александера, К. Гаджієва, Р. Дарендорфа, А. Колодій, Х. Мюнклера, Ч. Тейлора, Ю. Габермаса та багатьох інших). Проте поєднання цих дискурсів та аналіз особливостей залучення громадянського суспільства до реалізації державної антикорупційної політики залишаються малодослідженою темою. З огляду на це, дана стаття спрямована на дослідження форм участі інститутів громадянського суспільства у заходах антикорупційної політики та їх застосування в українських умовах.

Відносини публічної влади і громадянського суспільства були непростими впродовж усієї історії в будь-яких політико-правових умовах їх існування, а основним

проявом їхньої взаємодії варто вважати конфліктність. Випадки та тенденції до зловживання владою і намагання використовувати службове становище в особистих цілях на різних рівнях, часто ставали підґрунтям для поширення радикальних суспільних настроїв. За міркуваннями П. Сорокіна, революційні кризи практично завжди стають реакцією на виродження еліти, котре проявляється у некомпетентності, нерішучості та корупції [27, с. 288]. Революція Гідності продемонструвала небезпеку такого сценарію – тотальна корупція, котрою супроводжувалася узурпація влади в Україні до 2014 р., спричинили значний соціальний вибух. Раціональною формою активізації суспільства в цьому плані є усвідомлення необхідності участі громадян та їх об'єднань у заходах антикорупційної політики держави як на стадії реалізації, так і на етапі її розробки.

Корупція притаманна кожному суспільству і кожній державі, але умовна межа між країнами пролягає саме у характері стосунків між владою та громадянським суспільством: наскільки останнє здатне протистояти корумпованості першої. Наприклад, М. Джонстон (Johnston, 1997) вважає корупцію наслідком політичного розбалансування, тому розглядає 4 її типи:

Боротьба груп впливу (притаманна розвиненим державам: США, Велика Британія, Німеччина тощо) характеризується наявністю сильних приватних інтересів, доступністю еліт (їхньою відкритістю і невідірваністю від суспільства), політичною та економічною конкуренцією. Корупція не набуває систематичності і носить індивідуальний характер;

Панування еліти – характеризується обмеженою політичною конкуренцією; автономією, закритістю і вкоріненістю правлячої верхівки, яка намагається продати доступ до процесу прийняття рішень, тим самим збагачуючи себе та своїх політичних і бізнес-союзників. Поширене в Китаї, Республіці Корея, притаманне мілітаристським режимам;

Фрагментований патронаж – закриті та політично неконтрольовані еліти будують корупційні мережі шляхом матеріального винагородження або залякування. Притаманний для Росії, Італії, окремих режимів Африки чи Латинської Америки;

«Патронажні машини» – сильні еліти, які контролюють будь-яку громадську активність, підміняють політичну та ринкову конкуренцію механізмами заступництва. В країні (Індонезія, Мексика) панує системна, близька до критичної, корупція, котра супроводжується залякуванням незгодних [7, с. 71].

Панівна форма корупційних відносин в державі позначається і на формулюванні головної цілі антикорупційної політики: для більшості держав типу «пануючих еліт», повного чи обмеженого патронажу вона зводиться до повного викорінення корупції і є практично утопічною. Досвід розвинених країн говорить про неможливість абсолютного подолання корупції, але наполягає на її обмеженні до того рівня, на котрому вона не буде тотальною проблемою.

«Біла книга» Європейського Союзу акцентує увагу на парадоксальній ситуації, котра спостерігається у всій об'єднаній Європі: громадяни бажають та очікують на вирішення найважливіших суспільних проблем, проте все менше довіряють офіційним структурам або просто демонструють незацікавлення в них [3]. Скорочення такої дистанції можна досягти лише за умови тісної взаємодії органів влади з громадянським суспільством на основі принципів відкритості, участі, підзвітності, ефективності та координації, котрі мають бути застосовані в усіх сферах, у т.ч. і стосовно протидії корупції.

Традиційно виділяють три підходи до протидії корупції [1, с. 264-265]:

1) Адміністративна реформа – підвищення професіоналізму чиновників і створення умов для контролю за діями уряду;

2) Реформа правоохоронних органів, яка часто доповнює та продовжує розпочаті адміністративні реформи для гарантії того, що відповідна система покарання корупції

працює: якщо адміністративна реформа знижує можливості для хабарництва, то діяльність правоохоронних органів збільшує потенційні витрати і покарання за отримання хабара. Така антикорупційна система часто застосовується у перехідних суспільствах без попереднього проведення адміністративних реформ і супроводжуються суттєвим опором високопосадовців.

3) Соціальні зміни – акцент на реалізації ідеї розширення прав і можливостей громадян щодо участі в інституційних реформах і рухах в якості довгострокового механізму стримування корупції.

Звичайно, антикорупційна політика має бути симбіозом усіх трьох підходів, але повинна ґрунтуватися саме на втіленні останнього, адже таким чином ліквідуються соціальні умови, котрі її уможливлюють. Запускається механізм, названий Херфрідом Мюнклером, громадянською компетентністю – «сукупність кваліфікаційних передумов для реалізації прав та виконання обов'язків, які зумовлені статусом громадянства», здатність переводити знання у практичну активність і прагнення до конкретних дій [23]. Інакше реформи державної служби та правоохоронних органів залишаться «річчю в собі» – не можливо заарештувати весь народ, як і сформувати неприйнятне ставлення до корупції з боку чиновників, якщо суспільство лояльне до неї.

Перші спроби наукового пошуку шляхів гармонізації інтересів окремої особистості, всього суспільства і держави можна знайти у працях античних філософів. Проте, особлива заслуга у розробці питання громадянського суспільства належить Г. Гегелю, котрий вважає його сукупністю громадян, котрі взаємодіють між собою поза сімейним колом з метою задоволення власних інтересів, які неможливо досягти одноосібно [14, с. 228].

Вказаний захист власних інтересів громадянами без допомоги держави потребує надійних зв'язків між ними. В такому разі вступає в дію певний набір неформальних цінностей та норм, які дають можливість співпрацювати двом та більше індивідам і які Френсіс Фукуяма (Fukuyama, 1999) назвав «соціальним капіталом» [4]. Оскільки для філософа є очевидним, що джерелами соціального капіталу є сім'ї, а сила сімейних зв'язків відрізняється в різних суспільствах, то й панівні соціальні зобов'язання також будуть різними. У Китаї і Латинській Америці сім'ї сильні і взаємопов'язані, але рівень чесності і співпраці у громадському житті є значно нижчим. Відповідно, ефективна протидія корупції можливе лише в тих суспільствах, де «чесність, взаємозв'язок і підприємницький запал… широко практикуються поза межами сім'ї» [29, с. 89-90].

Іще в першій половині XIX ст. французький дослідник Алексіс де Токвіль вважав існування громадянського суспільства постійною характеристикою по-справжньому демократичної політичної системи, а силу демократії в США – наслідком «мистецтва об'єднання», тобто зростання кількості та потужності різних асоціацій громадян: літературних клубів, релігійних товариств, груп боротьби з рабством та ін. [30, с. 4]. Суспільствознавець акцентував увагу на моральному та соціально-психологічному впливові мережі громадських асоціацій, які зайняті вирішенням повсякденних «малих» справ та формують місцеві і особисті свободи, створюють необхідне для демократії активне соціальне поле, поширюють дух терпимості та кооперації, а також створюють своєрідне «око», яке слідкує за владою [28, с. 158-162].

Наприкінці XX ст. канадський політичний філософ Чарльз Тейлор, намагаючись систематизувати розрізнені знання, розглядає поняття громадянського суспільства щонайменше у трьох значеннях: як існування вільних асоціацій, котрі функціонують поза опікою держави (вузьке розуміння); як здатність всього суспільства структуруватися та координувати свої дії за допомогою незалежних від держави об'єднань (широке значення); як сукупність громадських організацій, котрі здатні

виконувати роль груп тиску, тобто істотно визначати або коригувати хід державної політики [12, с. 98].

Спираючись на роботи Ч. Тейлора, українська дослідниця Антоніна Колодій додає – суспільство стає громадянським, якщо в умовах існування дієвої мережі громадських організацій формується політична культура громадянського типу [20, с. 18].

Місце громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у тій чи іншій сфері справедливо пов'язується із політичною активністю громадян. На думку С. Хантінгтона (Huntington, 1968) основною причиною політичних криз, конфліктів та нестабільності в перехідних суспільствах є відставання процесу інституціалізації від рівня участі громадян у політиці і ступеня соціальної мобілізації [6, с. 4-5]. Подібні ідеї відстежуються в соціології конфлікту Р. Дарендорфа (Dahrendorf, 1959), котрий вважає, що конфлікт, який відбувається всередині спільноти спрямований на покриття дефіциту влади і авторитету, які часто є інструментами поширення корупції в будь-якому соціальному середовищі. Врегулювання ситуації можливе двома шляхами: 1) загострення боротьби, бо влада зосереджена в руках небагатьох і не існує спокійних способів її перерозподілу, або 2) подолання конфлікту, для чого громадяни повинні усвідомити свої інтереси та об'єднатися [2].

Цей короткий огляд ґенези ідеї самоорганізації громадян покликаний підвести до сучасної інтерпретації дихотомії «держава – громадянське суспільство» – чим сильніше останнє, тим сильніша перша. Водночас, подібний зв'язок не має зворотної дії: у занадто громіздкій державі громадянське суспільство відверто слабке. Ідея громадянського суспільства вважається одним з найцінніших досягнень світової політико-правової думки. У 1970-х роках було продемонстровано реальний потенціал організацій громадянського суспільства: на думку окремих дослідників, такі громадські рухи як «Солідарність» у Польщі, «Чартер 77» у Чехословаччині і «Угорський національний форум» підірвали «владу держави у Східній Європі» [25, с. 9].

Значимість соціальних рухів у суспільно-політичному житті зумовлюється їхньою здатністю привертати увагу до конкретних тем. Внаслідок кризи довіри до бюрократичного апарату, з метою посилення відповідальності чиновників за корупцію та для повернення корупційних коштів з рахунків іноземних банків в липні 2011 р. Індію охопила низка масових демонстрацій. Рух набув поширення після оголошення антикорупційним активістом Анною Хазаре голодування з вимогою прийняти закон про запровадження інституту спеціального антикорупційного омбудсмена. Зрештою, необхідний закон було прийнято у грудні 2013 р. Згідно з ним було створено спеціальний орган уповноважений на розслідування звинувачень найвищих державних посадових осіб у корупції (Локпал) [11]. Протягом перших годин роботи телефонної лінії, створеної в рамках діяльності Локпалу, надійшло понад 4 тис. дзвінків, за якими було відкрито 38 кримінальних справ. Таку статистику важка назвати підтвердженням антикорупційної ефективності, проте надання громадянам платформи, за допомогою якої вони можуть вимагати підзвітності та активних дій з протидії корупції, є кроком в потрібному напрямку.

Тривале ігнорування владою суспільного антикорупційного запиту здатне спричинити появу серйозної загрози, коли благородна мета, яка дістає належний рівень підтримки серед народних мас, реалізовується за рахунок використання нелегальних методів та засобів. В якості прикладу можна навести створення у квітні 2010 р. Народного антикорупційного фронту України (НАФУ), члени якого декларували готовність протидіяти корупції радикальними методами або випадок лінчування розлюченим натовпом мера-корупціонера у Гватемалі. Протидія явищу зводиться до боротьби з його дійовими особами, а в руках громадського руху не має іншого прояву окрім самосуду, тим самим один злочин замінюється іншим, а ключова проблема не

вирішується. Критичний рівень потенційної небезпеки від участі громадян в антикорупційних заходах такого роду зумовлює неприпустимість віднесення слідчих, судових та каральних повноважень у сфері боротьби з корупцією до прямої компетенції громадськості.

В контексті визначення можливостей залучення громадськості до протидії корупції варто виокремити дві головних передумови: усвідомлення корупції суспільством як щось цілком закономірне і буденне, а також непрозорість і закритість державних структур, чим зумовлюється неможливість встановлення контролю над їх діяльністю з боку інститутів громадянського суспільства і громадськості взагалі. Наприклад, литовці використовували неформальні відносини в радянський період, щоб залишати ресурси на своїй території, тим самим підриваючи владу Москви, а корупція розглядалася, як прояв патріотизму. Проте, коли Литва набула статусу незалежної держави, корупція нікуди не зникла, але вже перестала бути патріотичною справою [9, с. 2]. У 1997 р. створено Спеціальне бюро розслідувань (Specialiųjų tyrimų tarnyba, STT). Скептицизм литовців до будь-яких антикорупційних зусиль та недовіра до судової системи перетворювали завоювання громадської довіри до STT у надзвичайно складне завдання, а без сильних союзників, STT доводилося покладатися на підтримку політиків, що автоматично означало вразливість самого Бюро від політичного впливу. Натомість тиск громадянського суспільства на парламент сусідньої Латвії стосовно посилення антикорупційної політики та ліквідації «шпарин» у законодавстві став суттєвою допомогою в діяльності Бюро з питань запобігання та протидії корупції (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, KNAB), утвореного у 2002 р. [10, с. 10].

Представники громадських організацій в розвинених країнах є членами спостережних рад при різноманітних державних структурах, входять до складу спеціальних урядових чи парламентських експертних органів, надають рекомендації з актуальних проблем державної політики, намагаються впливати на політичні та адміністративні інститути, не долучаючись до їхньої безпосередньої діяльності. І попри всі ці можливості, громадянське суспільство так само залежить від уряду та державного управління в отриманні документів та інформації, просуванні ініціатив тощо.

Відповідно, забезпечення публічності та відкритості діяльності державних органів відкриває широке поле не тільки для реалізації механізмів участі громадянського суспільства у протидії корупції, а й для оцінки їх взаємодії з державними органами. Світовий експерт з дослідження корупції Роберт Клітгаард (Klitgaard, 1998) вивів знамениту формулу: корупція дорівнює монополія «плюс» свобода дій «мінус» підзвітність [8, с. 4].

Приклади успішної реалізації стратегії прозорості і підзвітності діяльності органів державної влади можна знайти в різних частинах світу. У Південній Кореї реалізується програми «OPEN» – системи онлайн-контролю за розглядом чиновниками заяв громадян [22, с. 176]. Німецька онлайн-платформа «Abgeordneten Watch» заснована в якості механізму прямої комунікації між громадою міста Гамбург та депутатами міської ради у 2004 р., підвищила прозорість дій кандидатів у депутати земельного парламенту в Гамбурзі, а громадяни отримали змогу відстежувати результати голосування політиків, дані їхніх податкових декларацій та іншу важливу з точки зору протидії корупції інформацію. Проект досить швидко набув відносної популярності в усій Німеччині і став прикладом для наслідування у Франції, Люксембурзі, Ірландії, Австрії, Тунісі, Греції та інших країнах [24].

Уругвай став найменш корумпованою державою Латинської Америки внаслідок прийняття закону щодо прозорості «Cristal Law», котрий робить широко доступною інформацію про діяльність уряду [13]. У 2009 р. Міністр інфраструктури Сальвадору Джексон Мартінес (його відомство на той час набуло слави найбільш ураженої

корупцією інституції), у співпраці з потужними неурядовими організаціями та представниками промисловості, ініціював пакти співпраці (integrity pacts) – Угоди між посадовими особами і компаніями щодо відторгнення хабарництва, комерційних змов та інших корупційних практик. Інститути громадянського суспільства отримали повноваження моніторингу ходу державних закупівель та будівництва [5].

У 2012 р. силами громадських активістів створено електронний портал «Frag den Staat» (з нім. «Запитай державу», https://fragdenstaat.de/) – спеціальна програма, яка автоматично генерує лист-запит (на отримання інформації, копії офіційних документів тощо) до будь-якого органу державної влади країни на вимогу будь-якого користувача. За три роки роботи порталу через нього пройшло близько 4 тис. запитів. Аналогічний портал «What do they know» (з англ. «Що вони хочуть знати», https://www.whatdotheyknow.com/) функціонує у Великій Британії з 2008 р. і за його допомогою здійснено близько 300 тис. запитів.

Провідні міжнародні організації вважають однією з найбільш важливих причин поширення корупції в Україні відсутність окремої всеукраїнської громадської організації, котра б контролювала державу в її антикорупційній політиці. Вплив громадянського суспільства на протидію корупцію в нашій державі, безумовно, недооцінений, проте навіть держава лише порівняно недавно спромоглася вивести антикорупційну діяльність зі сфери компетенції органів, які займалися нею паралельно з виконанням своїх прямих професійних обов'язків, але встановила її як виключне завдання цілої низки установ. Власне кажучи, Україна не змогла відійти від усталеної практики розгляду даного напряму державної політики як сфери колективної відповідальності. Якщо раніше відповідні повноваження належали до компетенції органів прокуратури, МВС, СБУ, Секретаріату Кабінету Міністрів тощо, то віднедавна вони стали головною задачею трьох новостворених органів. Національне агентство з питань запобігання корупції визначатиме превентивні антикорупційні заходи і зосереджуватиме свою увагу на формуванні антикорупційної політики держави у той час, як Національне антикорупційне бюро займатиметься практичним втіленням заходів протидії корупції. Крім того, діяльність останнього буде тісно пов'язаною з функціонуванням Антикорупційної прокуратури, котра доводитиме до логічного завершення справи, розпочаті та розслідувані детективами НАБУ.

Ємнісне віддзеркалення дотримання органами виконавчої влади та представницькими структурами в регіонах стандартів прозорості та відкритості створюють напрацювання цілої низки недержавних аналітичних центрів в Україні.

Центр Політичних Студій та Аналітики в межах Всеукраїнської моніторингової кампанії «Знати, щоб діяти» у 2012-2013 рр. та з вересня 2015 р. проводить щомісячний всеукраїнський моніторинг відкритості органів місцевої влади щодо надання публічної інформації на запити, який охоплює 120 органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

З 2013 р. представники громадянської мережі «ОПОРА» щороку здійснюють всеукраїнське вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування. Об'єктом моніторингу є муніципалітети усіх обласних центрів України (у 2015 р. – окрім Донецька та Луганська). За результатами моніторингу організація констатує, що органи та посадові особи місцевого самоврядування стали більш відкритими у співпраці з громадянами та більш публічними у поширенні інформації. Водночас, фактично незмінною є тенденція низького рівня залучення громадськості до участі в прийнятті рішень на місцевому рівні, зокрема через механізми громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян [17].

Аналогічною є одна з ініціатив ГО «Центр спільних дій «CentreUA» з тією різницею, що вона спрямована на безпосереднє спрощення подання запитів на

інформацію громадянами. Так, сайт «Доступ до Правди» працює як уніфікована платформа для надсилання електронних запитів розпорядникам інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Текст запиту, як і відповідь на нього, є публічними і автоматично оприлюднюються на сайті. Попри заявлений розробниками експериментальний характер сторінки, на ній зареєстровано понад 7 тис. запитів до майже 950 розпорядників інформації [15]. Така статистика свідчить про затребуваність самого ресурсу.

Оприлюднення подібних даних є важливим прикладом зростання активності інститутів громадянського суспільства щодо забезпечення прозорості та відкритості влади, а також показником готовності влади до співпраці з громадськістю. Незважаючи на те, що результати моніторингів не варто вважати абсолютно показовими (перелік областей-лідерів та областей-аусайдерів постійно змінюється, що може бути наслідком впливу кон'юнктурних факторів), вони виявляють системні проблеми у роботі органів влади та місцевого самоврядування в окремих регіонах.

Боротьба з корупцією потребує розвитку демократії, широкого залучення громадськості: антикорупційні заходи не приноситимуть успіху, якщо не знайдуть підтримки з боку суспільства. Відразу «мобілізувати» все суспільство в масштабах усієї держави на кампанію протидії корупції дуже складно через його багатошаровість, проте вагомим доказом ефективності державної антикорупційної політики у цій царині можуть стати успішні точкові проекти.

Ініціатива «УКР.АВ», розпочата у 2014 р. ГО «Центр протидії корупції», спрямована на створення умов для реалізації принципу незворотності покарання за корупційні злочини. На електронному ресурсі http://ukr.aw фіксуються докази проти конкретних чиновників (на основі матеріалів журналістських розслідувань, відомостей веб-порталу з питань державних закупівель, відповідей на депутатські звернення та запити на доступ до публічної інформації) та відображається хід процесу притягнення їх до відповідальності з документацією всіх спроб контролюючих чи правоохоронних органів покриття корупціонерів [16]. Близькою й і головна ідея сайту «Наші гроші», котра з'явилась у 2010 р., коли під тиском журналістів і громадських діячів було змінено тендерне законодавство України – суспільство отримало більш широкий доступ до інформації щодо розподілу бюджетних коштів.

Поряд з ефективним залученням громадськості до розробки тендерного законодавства, не менш значущою є і реалізація практичних заходів у сфері протидії корупції під час здійснення державних закупівель. Наприклад, у 2013 році у Херсоні був започаткований проект «Херсонська мапа округів», спрямований на боротьбу з корупцією серед чиновників через моніторинг та контроль жителями Херсона бюджетних витрат на комунальне господарство міста в розрізі виборчих округів. ГО «Антикорупційний штаб Києва» викрила і оскаржила корупційні рішення під час замовлення тендерів на суму 6,5 млн. грн, ініціювала відкриття 5 кримінальних справ, а у листопаді 2014 р. створила прикладний інструмент моніторингу витрат на ремонт будинків киян у формі Антикорупційної карти забудов Києва [18]. Інтерактивна мапа покликана забезпечити прозорість інформації про виділення земель під забудову в столиці: у 2014 р. вона містила інформацію про 1500 об'єктів житлового фонду та інфраструктури, загальною вартістю робіт в понад 300 млн. грн.; у 2015 р. карту доповнено 2500 обєктами, на ремонт і утеплення яких передбачено більше 500 млн. грн.

Система електронних державних закупівель «ProZorro», введена в експлуатацію в лютому 2015 р. спрямована на забезпечення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів, а також запобігання корупції завдяки громадському контролю та розширенню кола постачальників. Вона також створена за ініціативи громадських організацій, комерційних майданчиків, державних органів та підприємців для

проведення закупівель, які не підпадають під дію Закону «Про здійснення державних закупівель». Гарантом прозорості розробки та роботи системи виступає ГО «Transparency International Ukraine», яка погодилась утримувати систему до моменту її передачі державі. На сьогодні Система електронних державних закупівель «ProZorro» дозволила провести 15 тис. тендерів на суму 4,3 млрд. грн. і заощадити майже 350 млн грн. Відповідна статистика регулярно оновлюється [26].

У 2015 р. Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) за фінансової підтримки Фінського Фонду Місцевого Співробітництва розпочав проект «Місцевий громадський контроль за використанням бюджетних коштів». Головне завдання – підготовка місцевих активістів для проведення моніторингу використання місцевих бюджетів та розповсюдження інформації про потенційні зловживання.

Як зазначає творець «Сінгапурського дива» Лі Куан Ю, виборчі кампанії не повинні бути занадто витратними для кандидатів – це є передумовою чесного уряду, інакше буде запущено механізм корупції [21, с. 174-175]. Витративши значні суми на те, щоб їх обрали, переможці повинні якось компенсувати витрати, а також накопичити кошти на наступні вибори. Спрацьовує «демократія на комерційних засадах».

Використання службового становища та інших форм адміністративного ресурсу, а також механізмів підкупу виборців в Україні є традиційно найпоширенішими відхиленнями від демократичних стандартів проведення виборчої кампанії. У 2014 р. громадянська мережа «ОПОРА» створила інтерактивну карту для спостереження за ходом виборчої кампанії на Позачергових виборах народних депутатів (http://map.oporaua.org/pro-sajt). У 2015 р. мапу було використано для візуалізації місцевих виборів, що відбулися 25 жовтня. Моніторинг, фіксація та інтерактивне відображення порушень виборчого законодавства по всій території держави стали ефективною реакцією на загальносуспільний запит щодо змістовної інформації про виборчий процес. Крім того, доступність опції зворотного зв'язку дозволив громадянам, котрі стали свідками порушення та готові повідомити про нього не анонімно, заповнити відповідну форму «Повідомити про порушення» і практично долучитися до протидії електоральній корупції.

Низьку кількість фальсифікацій чи інших порушень під час проведення виборів до органів місцевого самоврядування та сільських, селищних і міських голів 25 жовтня 2015 р., можна пояснити особливо прискіпливою увагою з боку численних інститутів громадянського суспільства, котрі слідкували за дотриманням законодавства в ході проведення кандидатами виборчої кампанії та під час самого голосування на різних дільницях по всій територій країни.

Загальна недовіра суспільства до влади породжує замкнене коло: доки громадяни помічають корумпованість держави, вони самі намагаються використовувати корупційну мережу. Подолання такої усталеності можливе лише за умови формування та застосування повсюдного нетерпимого ставлення до поширення корупції. Саме «посередницька» специфіка громадянського суспільства робить його здатним протидіяти корупції, розповсюдженій не тільки у владному середовищі, але й в суспільстві в цілому. Громадянське суспільство часто називають «третім» сектором, котрий поряд із владою та підприємницьким середовищем формує своєрідний трикутник. Кожна з вершин цієї фігури цілком вразлива для поширення корупції, тому успішна протидія цьому явищу можлива лише в результаті солідарної участі всіх сторін.

Наведені вище приклади підкреслюють ту роль, яку громадянське суспільство може грати в зміцненні етичних принципів, особливо там, де ці принципи поширюються одночасно на приватний і державний сектор. Висновок, який можна зробити на основі аналізованих прецедентів та ілюстрацій, полягає в тому, що громадянське суспільство здатне ефективно виконувати профілактичні та інформаційні завдання, але жодним

чином не повинне підміняти собою правоохоронні органи в їх антикорупційній діяльності. Іншими словами, справжня роль громадянського суспільства полягає в тому, щоб відстоювати і захищати свої цінності, а не покладатись в цьому плані на владу.

Водночас, проаналізовані форми участі інститутів громадянського суспільства у заходах протидії корупції не є вичерпними. Перспективними для подальших наукових досліджень варто вважати діяльність громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; особливості проведення громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та їх проектів; діяльність волонтерських організацій та їх протидія поширенню корупції у збройних силах та інших силових структурах.

Список використаної літератури

1. Bertot J. C. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies / J. C. Bertot, P. T. Jaeger, J. M. Grimes // Government Information Quarterly. – 2010. – № 27. – С. 264–271.

2. Dahrendorf R. Class and Class Conflict in Industrial Society / R. Dahrendorf. – Stanford, CA : Stanford University Press, 1959. – PP. 241-248.

3. European Governance. A White Paper [Electronic resource] / Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001. - Mode of access : http://aei.pitt.edu/1188/1/european_governance_wp_COM_2001_428.pdf

4. Fukuyama F. Social Capital and Civil Society [Electronic resource] / F. Fukuyama. – Mode of access : https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm

5. Gainer M. A Blueprint for Transparency: Integrity Pacts for Public Works, El Salvador, 2009-2014 [Electronic resource] / M. Gainer. – Mode of access : http://successfulsocieties.princeton.edu/publications/blueprint-transparency-integrity-pacts-public-works-el-salvador-2009-—2014

6. Huntington S. P. Political Order in Changing Societies/ S. P. Huntington. – New Haven : Yale University Press, 1968. – 263 p.

7. Johnston M. Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet / M. Johnston; Corruption and Global Economy. – Washington, DC : Institute for International Economics, 1997. – Pp. 61-82.

8. Klitgaard R. International Cooperation against Corruption / R. Klitgaard // Finance & Development. – 1998. - March. – Pp. 3-6.

9. Kuris G. Balancing Responsibilities: Evolution of Lithuania's Anti-Corruption Agency, 1997-2007 [Electronic resource] / G. Kuris // Innovations for Successful Societies, Princeton University. – Mode of access : http://successfulsocieties.princeton.edu/publications/balancing-responsibilities-evolution-lithuanias-anti-corruption-agency-1997-2007

10. Kuris G. Surmounting State Capture: Latvia's Anti-Corruption Agency Spurs Reforms, 2002-2011 [Electronic resource] / G. Kuris // Innovations for Successful Societies, Princeton University. – Mode of access : http://successfulsocieties.princeton.edu/publications/surmounting-state-capture-latvias-anti-corruption-agency-spurs-reforms-2002-2011 on [15.11.2015]

11. The Lokpal and Lokayuktas Act [Electronic resource]. – Mode of access : http://ccis.nic.in/WriteReadData/CircularPortal/D2/D02ser/407_06_2013-AVD-IV-09012014.pdf on [15.11.2015]

12. Taylor C. Models of Civil Society / C. Tayior // Public Culture. – 1990. – Vol. 3, № 1. – pp. 95-118.

13. Uruguay: a Case of Success in Latin America [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-21-TGG-Uruguay-new.pdf

14. Гегель Г. В. Ф. Философия права : пер. с нем. / ред. и сост. Д. А Керимов и В. С. Нерсесянц. – Москва, 1990. – 524 с. ; Gegel G. V. F. Filosofiya prava : per. s nem. / red. i sost. D. A Kerimov i V. S. Nersesyants. – Moskva, 1990. – 524 s. ;

15. Доступ до правди [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dostup.pravda.com.ua/body_statistics ; Dostup do pravdy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : https://dostup.pravda.com.ua/body_statistics

16. З корупцією можна боротися, бо корупція завжди має прізвище [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukr.aw/ ; Z koruptsiieiu mozhna borotysia, bo koruptsiia zavzhdy maie prizvyshche [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://ukr.aw/

17. Індекс публічності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://publicityindex.org/english-indeks-publichnosti-2015-vseukrayinska-prezentatsiya-rejtyngu-mistsevyh-rad/ ; Indeks publichnosti mistsevoho samovriaduvannia [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://publicityindex.org/english-indeks-publichnosti-2015-vseukrayinska-prezentatsiya-rejtyngu-mistsevyh-rad/

18. Карта забудови Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=ztR9TDiYNqAA.kP9XJ29lIppU ; Karta zabudovy Kyieva [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=ztR9TDiYNqAA.kP9XJ29lIppU

19. Кирпичников А. Взятка и коррупция в России / А. Кирпичников. – Санкт-Петербург, 1997. – 352 с. ; Kyrpychnykov A. Vziatka y korruptsyia v Rossyy / A. Kyrpychnykov. – Sankt-Peterburh, 1997. – 352 s.

20. Колодій А. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу) / А. Колодій // Незалежний культурологічний часопис «Ї». – № 21. – 2001. – С. 6-34 ; Kolodii A. Istorychna evoliutsiia hromadianskoho suspilstva ta uiavlen pro noho (formuvannia idealu) / A. Kolodii // Nezalezhnyi kulturolohichnyi chasopys «I». – № 21. – 2001. – S. 6-34.

21. Лі Куан Ю Із третього світу в перший. Сінгапурська історія: 1965-2000 : мемуари / Лі Куан Ю ; пер. з англ. К. Сисоєва. – Київ : Видавництво Олексія Капусти : підрозділ «Агенції Стандарт», 2011. – Т. 2. - 684 с. ; Li Kuan Yu Iz tretoho svitu v pershyi. Sinhapurska istoriia: 1965-2000 : memuary / Li Kuan Yu ; per. z anhl. K. Sysoieva. – Kyiv : Vydavnytstvo Oleksiia Kapusty : pidrozdil «Ahentsii Standart», 2011. – T. 2. - 684 s.

22. Моисеев В. Международный опыт противодействия коррупции / В. Моисеев // Среднерусский вестник общественных наук. – 2013. - № 3. – С. 175-179 ; Moyseev V. Mezhdunarodnыi opыt protyvodeistvyia korruptsyy / V. Moyseev // Srednerusskyi vestnyk obshchestvennыkh nauk. – 2013. № 3. – S. 175-179

23. Мюнклер Х. Гражданская компетентность [Електронний ресурс] / Х. Мюнклер. – Режим доступу : http://pavroz.ru/munkler-civic-competence ; Miunkler Kh. Hrazhdanskaia kompetentnost [Elektronnyi resurs] / Kh. Miunkler. – Rezhym dostupu : http://pavroz.ru/munkler-civic-competence

24. Народ следит за тобой [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.goethe.de/ins/ru/lp/prj/drj/top/dem/ru12878531.htm ; Narod sledyt za toboi [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://www.goethe.de/ins/ru/lp/prj/drj/top/dem/ru12878531.htm

25. Селігман А. Ідея громадянського суспільства / А. Б. Селігман. – Київ, 2000. – 248 с. ; Selihman A. Ideia hromadianskoho suspilstva / A. B. Selihman. – Kyiv, 2000. – 248 s.

26. Система електронних державних закупівель «Prozorro» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://prozorro.org/ ; Systema elektronnykh derzhavnykh zakupivel «Prozorro» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://prozorro.org/

27. Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин. – Москва : Прогресс, 1992. – 534 с. ; Sorokin P. Chelovek. Tsivilizatsiya. Obshchestvo / P. Sorokin. – Moskva : Progress, 1992. – 534 s.

28. Токвиль А. де Демократия в Америке : пер. с франц. / А. де Токвиль ; предисл. Г. Дж. Ласки. – Москва : Прогресс, 1992. – 554 с. ; Tokvil A. de Demokratiya v Amerike : per. s frants. / A. de Tokvil ; predisl. G. Dzh. Laski. – Moskva : Progress, 1992. – 554 s.

29. Фукуяма Ф. Соціальний капітал / Ф. Фукуяма // Незалежний культурологічний часопис «Ї». –2008. - № 53. – С. 89-100 ; Fukuiama F. Sotsialnyi kapital / F. Fukuiama // Nezalezhnyi kulturolohichnyi chasopys «I». –2008. - № 53. – S. 89-100

30. Що таке соціальний капітал? Київська лекція Френсіса Фукуями // День. – 2006. – 17 жовт.. – С. 4 ; Shcho take sotsialnyi kapital? Kyivska lektsiia Frensisa Fukuiamy // Den. – 2006. – 17 zhovt.. – S. 4

Стаття надійшла до редакції: 17.10.2015 р.

I. Valiushko

CIVIL SOCIETY INVOLVEMENT IN COUNTERACTING CORRUPTION: LESSONS FOR UKRAINE

Corruption is one of the most powerful threats to national security. It is everywhere. Every society can be affected and every government can be damaged by influence of mentioned phenomenon. In spite of the absence of an effective system to combat corruption, it is able to adapt to any national conditions. In recent years, the level of corruption in Ukraine remains high and flexible to any governmental measures. Thus the review of approaches to anti-corruption policy's implementation as well as the consideration of civil society involvement to the anti-corruption activities is extremely relevant issues.

The article is devoted to deal with the concept of the role of civil society as one of the elements of anti-corruption policy of Ukraine. The corruption is analyzed as a social and political phenomenon from the standpoint of political science. An important feature and one of the reasons traditionally high levels of corruption is its perception as a natural activity. The strong loyalty towards corruption is able to negate any potentially successful measures if public do not accept them. According to this, the first task of the policy on combating the impact of corruption should be to create an atmosphere of rejection of corruption by people.

Author briefly analyses in retrospective field of global socio-political and philosophical thought the idea of civil society's institutions involvement into the implementation of anti-corruption policies. In article are emphasized the qualitative characteristics of an efficient and strong civil society. Such as formation bottom-up spontaneously or resulting of conversion the individuals into free citizens who have dignity and get ready to take on the responsibility. In terms of involvement of civil society in anti-corruption measures this willingness to move from consciousness to action is recognized as the most important for the result.

There is considered innovative practice of involving civil society to counter corruption in foreign countries. The problems and perspectives of civil society participation in the context of ordinary citizens and their associations in anti-corruption efforts are observed. Also are traced the possible ways of participation of civil society in anti-corruption measures in Germany, Great Britain, Singapore, Lithuania, Latvia, South Korea, and Salvador etc.

Some trends and patterns of interaction between civil society and the state in Ukraine at the present stage of development are identified. It is proved that involving of civil society in its development and implementation in domestic reality is the basic condition of effective anti-corruption policy.

***Key words**: corruption, civil society, anti-corruption policy, civil society institutions, accountability, transparency.*

РЕЦЕНЗЕНТИ: Булик М.В.**,* к.політ.н, доц.*; **Здіорук С.І., к.філос.н, доц.