

### Список використаних джерел

1. Горбатенко В. П. Громадськість / В. П. Горбатенко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. - К. : Укр. енцикл., 2001. - Т. 3. - С. 640.
2. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
3. Проект постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики". - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/30256>. - Заголовок з екрана.
4. Хайек Фридрих фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Фридрих фон Хайек ; пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева ; под ред. А. Куряева. - М. : ИРИ-СЭН, 2006. - 644 с.
5. Чичерин Б. Н. Общее государственное право / Б. Н. Чичерин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. - М. : Зерцало, 2006. - 536 с.

**Андрій Тіньков,**  
здобувач кафедри політичної аналітики  
і прогнозування НАДУ

### Роль громадських організацій у протидії політичній корупції

У статті проаналізовано особливості функціонування громадських організацій в Україні, визначено їх роль у протидії політичній корупції, запропоновано новітні механізми участі громадських організацій в антикорупційних заходах.  
*Ключові слова:* корупція, політична корупція, державне управління, громадські організації.

The features of public organizations functioning in Ukraine are analysed in the given article. It is defined their role in the counteraction of political corruption, the up-to-date mechanisms of public organizations participation are suggested in the anticorruption measures.

*Key words:* corruption, political corruption, state administration, public organizations.

*Постановка проблеми.* Розгляд проблеми корупції в цілому та політичної корупції зокрема набув особливої актуальності наприкінці ХХ ст. Це стало відповіддю на стрімке поширення корупції (передусім у пострадянських країнах) та руйнівні економічні й політичні наслідки цього явища. Відповідно на сьогоднішні питання протидії корупції приділяють велике значення міжнародні та регіональні об'єднання (ООН, Європейський Союз, Рада Європи). Ці організації розробляють відповідні правові документи для міжнародної спільноти та створюють спеціальні антикорупційні органи різного статусу.

Вважається, що політична корупція притаманна переважно країнам, що перебувають на етапі соціально-економічного та політичного транзиту. Проте політична корупція як соціальне явище існує практично в усіх країнах світу, у тому числі в тих, що їх відносять до так званого "еталону" демократії. Про це свідчать гучні скандали, що час від часу виникають у розвинутих країнах.

В Україні активне використання терміна "політична корупція" припадає на період політичної нестабільності 2006-2009 рр. Слід відзначити, з одного боку, конфліктні відносини між вищими владними інститутами держави, з другого - перманентні політичні кризи. При цьому корумповані дії все більше витісняли правові та, що найбільш небезпечно, з аномалії фактично перетворилися на норму поведінки [5]. Відповідно саме в цей час суспільство отримало найбільше інформації про політично корупційні дії вищих посадових осіб, владних інститутів, політичних партій та їх парламентських фракцій. Тому зараз постає нагальне питання - яким чином сучасне українське суспільство може впливати і протидіяти явищу політичної корупції?

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженням впливу інститутів громадянського суспільства на явище політичної корупції в системі державного управління вже достатньо тривалий час займаються вітчизняні науковці. Зокрема, даному питанню у своїх роботах приділяли і приділяють увагу такі вітчизняні дослідники, як М.Мельник, Є.Невмержицький, І.Сікора, А.Сафоненко, С.Телешун, Ю.Таран, О.Рудик, Є.Перевода, І.Рейтерович, В.Щербань та ін.

Серед зарубіжних авторів, які розглядали проблеми політичної корупції та протидії цьому явищу з боку інститутів громадянського суспільства в державах перехідного типу, у тому числі пострадянського простору, слід відзначити К.Уоллеса, К.Херфера, К.Педерсена, Л.Йохансена, Р.Хислопа, А.Шайо, С.Коткіна, М.Філпа, К.Ріда та ін.

Феномену політичної корупції та механізмів боротьби громадських організацій з цим явищем значну увагу приділяють також російські науковці, зокрема Г.Сатаров, Б.Демидов, С.Бондаренко, А.Сунгуров, М.Горний, А.Жалінський, Е.Панфилова, С.Шевердяєв тощо.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Питанням політичної корупції у вітчизняній та зарубіжній фаховій літературі приділяється достатньо багато уваги, проте проблеми впливу інститутів громадянського суспільства на дане явище залишаються недостатньо дослідженими. Великою мірою це пов'язано з тим, що в Україні на сьогодні процес формування інститутів громадянського суспільства поки що не завершився, відповідно протидія політичній корупції займає не головне місце в діяльності громадських утворень, які тільки проходять болісний процес інституалізації.

*Мета і цілі статті.* Метою статті є аналіз ролі громадських організацій у протидії політичній корупції. Для досягнення зазначеної мети було поставлено наступні цілі:

1. Визначити місце громадських організацій у структурі громадянського суспільства.

2. Проаналізувати основні механізми протидії політичній корупції, які застосовують у своїй практичній діяльності громадські організації.

3. Запропонувати шляхи підвищення ефективності механізмів протидії політичній корупції з боку громадських організацій.

*Виклад основного матеріалу.* Аналізу сутності та особливостей функціонування політичної корупції автор статті приділив увагу в попередньому дослідженні, присвяченому політичній корупції в системі державного управління. В цілому зазначимо, що політична корупція має чотири основних визначення. Перше - незаконні дії у сфері політики (наприклад хабарництва). Друге пов'язане з державною практикою, може бути легальним, але мати неетичний характер. Третє визначення пов'язане з конфліктом інтересів у посадових осіб. Четверте визначення належить до політичних дій, які не відповідають інтересам суспільства [1, с. 11].

Деякі науковці стверджують, що політична корупція "виникає тільки там, де політичний порядок з його розумінням сутності державних установ і розмежування між обов'язками установ та інтересами їхніх керівників - що відображає особливості значної частини місцевої культури - розвалено особистими чи груповими діями, які руйнують таке розуміння та розмивають ці відмінності" [9, с. 52].

Нарешті, вітчизняні науковці мають також різні підходи до визначення політичної корупції. Наприклад, політичну корупцію визначають як "нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод (ренти). При цьому вигода (рента) може мати будь-який характер - від безпосередньо матеріального до символічного (влада заради влади, соціального престижу тощо), а механізми використання повноважень (можливостей) можуть набувати протиправних форм" [8]. Разом з тим політична корупція виступає як "сукупність різних за своїм змістом та ступенем суспільної небезпеки протиправних діянь, які здійснюються для досягнення політичних цілей, суттєво впливають на формування і функціонування органів влади й управління, на прийняття і реалізацію ними політичних рішень, спотворюючи при цьому політичний та економічний курс країни" [7, с. 358].

Світовий досвід засвідчує, що ефективні антикорупційні програми базуються на комплексному застосуванні примусових, запобіжних та просвітницьких процедур. Це, у свою чергу, потребує спільної участі у цьому процесі органів влади та інститутів громадянського суспільства, адже громадські організації можуть і повинні виконувати функції зворотного зв'язку між владою (і політичною, і державною) та самим суспільством.

Згідно із Законом України "Про об'єднання громадян" [2] громадська організація позиціонується як один із видів об'єднання громадян. Об'єднанням громадян, у свою чергу, згідно зі ст. 1 Закону України "Про об'єднання громадян" "є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Об'єднання громадян, незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) відповідно до цього Закону визнається політичною партією або громадською організацією". Ст. 3 вказаного Закону визначає громадські організації як "об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів". Це широке коло організацій, які мають будь-яку мету, крім політичної. Останні віднесені Законом України "Про об'єднання громадян" до інших видів об'єднань - політичних партій. Поняття громадської організації не охоплює також і релігійних, господарських та інших об'єднань громадян, порядок і діяльність яких визначаються відповідним законодавством. Профспілки належать до громадських організацій. Особливості правового статусу їх регулюються Законом України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" [3].

Держава сприяє розвитку активності та творчої ініціативи громадян, створює рівні умови для діяльності всіх громадських організацій. Спільними для всіх громадських організацій ознаками є принципи добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності і гласності. Громадські організації вільно обирають напрям своєї діяльності. Разом з тим належність чи неналежність до тієї чи іншої громадської організації не може бути приводом для обмеження прав і свобод або надання державою будь-яких пільг та переваг. Залежно від територіальних меж діяльності створюються громадські організації із загальноукраїнським, місцевим та міжнародним статусом. Усі вони можуть також на добровільних засадах створювати або вступати у спілки (асоціації тощо), укладати між собою угоди про співробітництво та взаємодопомогу.

Громадські організації відіграють важливу роль у протидії корупції. Насамперед ця роль 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 [6, с. 254].

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 [4].

В Україні існує досить багато громадських організацій антикорупційного спрямування. Ефективність їх діяльності та можливості впливу на владу дуже обмежені. Це зумовлено як загальними умовами функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні, так і специфічними чинниками.

До таких чинників можна віднести:

- обмеження в доступі до інформації про діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування (особливо в корупційно небезпечних питаннях, наприклад землекористування);

- відсутність законодавчо визначеного механізму реагування органів влади на інформацію громадських організацій щодо виявлених ними корупційних проявів та діянь;

- намагання певних органів влади (політичних сил) встановити контроль над громадськими організаціями. Цей контроль встановлюється з метою створення певних зон, закритих для антикорупційного моніторингу, та використання їх як засобу в політичній боротьбі.

Необхідно зазначити, що у сфері протидії поширенню корупції сама українська влада повинна бути зацікавленою в співробітництві з громадськими організаціями. Це зумовлюється кількома факторами. Низька довіра населення до всього спектра політичних і владних інститутів поширює суспільний скептицизм щодо ініціатив держави у вирішенні проблеми корупції. Корумпована система правосуддя позбавляє громадян ефективних державно-правових механізмів захисту своїх прав і свобод, що, у свою чергу, посилює вплив неурядових та правозахисних організацій. Міжнародне співробітництво України вимагає активізації процесу залучення громадян, у тому числі через організації громадянського суспільства, до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції [11].

Розглянемо основні механізми участі громадських організацій в антикорупційних заходах.

Моніторинг діяльності органів влади. Однією з головних цілей моніторингу є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами. Об'єктом моніторингу може виступати широке коло суб'єктів: структури виконавчої влади, приватні та фінансові установи, політичні партії, парламент, судові органи. Громадські організації можуть утримувати органи влади підзвітними суспільству за допомогою здійснення різних заходів, пов'язаних із підвищенням прозорості та відкритості влади, що могло б змусити органи влади публічно обґрунтовувати прийняті ними рішення і дії. Серед таких заходів може бути проведення громадської експертизи та контролю бюджетного процесу як на стадії його формування, так і на стадії виконання. Іншим прикладом дієвого громадського контролю може бути громадський контроль за конкурсним розподілом бюджетних коштів. Громадські організації можуть здійснювати контроль за дотриманням закону при проведенні тендерів і в разі виявлення порушень вимагати від органів влади її

усунення. Організації громадянського суспільства можуть також контролювати, якою мірою обрані громадянами депутати законодавчої влади дійсно представляють інтереси своїх виборців. Для цього громадські організації можуть здійснювати моніторинг та порівнювати положення програм передвиборної кампанії політичних партій з їх конкретною діяльністю, вести облік голосування депутатів із суспільно важливих питань, облік відвідувань депутатами засідань, аналізувати майнові та фінансові декларації.

Захист прав та свобод громадян. Впровадження механізмів та каналів подання скарг. Досвід країн з усталеною демократичною системою свідчить, що даний вид діяльності дає змогу посилити вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади, створити сприятливе інформаційне поле та тиск на владу з боку ЗМІ, підвищити рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод.

Забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів. В інформаційному просторі України політична корупція практично не висвітлюється як складна, багатаспектна проблема. Інформаційне поле складають публікації про корупцію в засобах масової інформації, зміст яких зводиться до опису окремих актів корупції. Практично відсутні поглиблені публікації і наукові дослідження, що висвітлюють джерела політичної корупції, її негативні наслідки, позитивні приклади протидії політичній корупції. Малопоширена інформація про дослідження у сфері протидії політичній корупції, про позитивну антикорупційну діяльність.

Організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами. Правова просвіта громадян та захист їхніх прав є важливим етапом у процесі протидії корупції. Існує кілька підходів до вирішення проблеми правового захисту та освіти громадян:

1. Надання послуг усім категоріям населення за допомогою створення спеціалізованих юридичних служб.

2. Надання послуг конкретним категоріям населення організаціями, що представляють їхні інтереси (наприклад асоціації підприємців або спілки людей з обмеженими можливостями) [10].

Сприяння підвищенню рівня життя населення. Світовий досвід перекоонує, що високий рівень життя населення і корупція - явища несумісні. Тому подолання бідності, зростання добробуту населення - найбільш надійний і результативний механізм подолання корупції, у тому числі корупції політичної.

На нашу думку, для протидії політичній корупції громадським організаціям важливо об'єднатися в структуру, яка в змозі цілеспрямовано та послідовно займатися антикорупційною діяльністю. Створення та розвиток таких інститутів є важливою передумовою успіху, оскільки ці структури об'єднує загальна мета і вони мають у своєму розпорядженні різноманітні ресурси. Такі інституціональні об'єднання громадянського суспільства мо-

жуть спільно займатися просвітницькою діяльністю як своїх членів, так і суспільства в цілому, формувати громадську думку по відношенню до проблеми, а також виступати єдиною силою на підтримку антикорупційних реформ.

Інституційні об'єднання громадських організацій можуть приймати різноманітні організаційні форми. Наприклад, можна сформувати коаліцію або мережеву структуру з уже наявних організацій, об'єднаних спільною метою - протидією політичній корупції. Організаційна структура таких коаліцій може варіюватися від об'єднань у неформальні і слабоструктуровані коаліції до створення офіційно зареєстрованих коаліцій з чіткою структурою членства та управління. Іншим різновидом об'єднання може стати створення нових організацій громадянського суспільства, орієнтованих виключно на антикорупційну діяльність. Вибір форми об'єднання має бути найбільш прийнятним для його членів і адекватним для досягнення поставлених завдань.

Зазначимо, що в інституційному об'єднанні громадських організацій зацікавлена держава. Таким чином, мінімізується політичний вплив на діяльність громадських організацій з боку структур, які фінансують ці громадські утворення.

На сьогодні в Україні немає потужної загальнонаціональної незалежної антикорупційної громадської організації (руху), здатної впливати на владу (державну, політичну) та її окремих представників, хоча, виходячи з оцінок громадянами стану корупції в країні та політичної корупції зокрема, запит на подібні об'єднання існує.

*Висновки.* Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки:

- громадська організація являє собою добровільне громадське об'єднання, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод;

- 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;

- інституційне об'єднання громадських організацій може стати ефективним механізмом протидії політичній корупції. Такі інституціональні об'єднання громадянського суспільства можуть спільно займатися просвітницькою діяльністю як своїх членів, так і в цілому суспільства, формувати громадську думку стосовно проблем політичної корупції, а також виступати єдиною силою на підтримку антикорупційних реформ.

Що стосується *перспектив подальших розвідок* у даному напрямі, то вони полягають передусім у з'ясуванні основних форм і методів впровадження дієвого громадського контролю за діяльністю політичних суб'єктів

і забезпечення політичної і правової відповідальності за їх антисупільні та протизаконні дії й рішення.

### Список використаних джерел

1. *Grossman M.* Political Corruption in America: An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed / М. Grossman. - Grey House Publishing; 2nd Edition. 2008. - 738 p.
2. Закон України про об'єднання громадян // Верховна Рада України, офіц. веб-сайт. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12&p=1267643991767346>
3. Закон України про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності // Верховна Рада України, офіц. веб-сайт. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1045-14&p=1268236071437116>
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // United Nations Office on Drugs and Crime. - Режим доступа : [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-r.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf)
5. *Курмазенко В.* Проблема корупції в Україні / В. Курмазенко // Інтернет-видання "Відкриті очі". - Режим доступу : [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2007/11/blog-post\\_19.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2007/11/blog-post_19.html)
6. *Мельник М. І.* Корупція - корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. - К. : Юрид. думка, 2004. - 400 с.
7. *Невмержицький Є. В.* Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. - К. : КНТ, 2008. - 368 с.
8. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії (інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії "Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії", 27 листоп. 2009 р.) // Центр Разумкова. - Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/files/news\\_project/PRZH\\_Corruption\\_2009.pdf](http://www.razumkov.org.ua/files/news_project/PRZH_Corruption_2009.pdf)
9. Політична корупція перехідної доби : пер. з англ. / за ред. С. Коткіна та А. Шайо. - К. : К.І.С., 2004. - 440 с.
10. Противодействие коррупции организациями гражданского общества: из опыта реализации программы "Партнерство в противодействии коррупции" // Проект "Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні "Гідна Україна". - Режим доступу : [http://www.pace.org.ua/images/cd/5-2\\_rus\\_ngo\\_workbook-1.pdf](http://www.pace.org.ua/images/cd/5-2_rus_ngo_workbook-1.pdf)
11. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні (аналітична записка) // Нац. ін-т стратег. дослідж. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/06.htm>