

# ОСНОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ ГАРАНТІЇ ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ



**I. М. Берназюк**

кандидат юридичних наук,  
головний спеціаліст Національного банку України

На сьогодні перед науковцями стоїть завдання запропонувати нові більш ефективні механізми співпраці між суб'єктами владних повноважень (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, зокрема, Міністерство юстиції України, інші суб'єкти державних владних повноважень та органи місцевого самоврядування) та інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) для досягнення максимального синергетичного ефекту від спільної діяльності на шляху мінімізації проявів корупції у всіх сферах суспільно-управлінського життя як беззаперечно негативного явища.

Досліджували залучення ІГС щодо діяльності у сфері запобігання корупції науковці, серед яких М. Плотнікова [7], О. Новікова [6], С. Шатрава [19], С. Рудовська [16],

А. Крупник [4], В. Латишева [5] та ін. Проте питання законодавчих гарантій залучення інститутів громадянського суспільства до кола суб'єктів запобігання корупції залишається маловивченим, що й стало підставою для обрання теми нашої наукової статті.

Метою цієї статті є з'ясування основних законодавчих гарантій залучення інститутів громадянського суспільства до кола суб'єктів запобігання корупції.

На відміну від країн Західної Європи, в Україні громадянське суспільство досі не стало дієвим учасником боротьби з корупцією. Серед основних механізмів участі неурядових організацій в антикорупційних заходах в Україні є такі:

1) громадський моніторинг – низка заходів, що мають здійснюватися неурядовими організаціями з метою визначення проблемних питань діяльності органів держав-

ної влади та органів місцевого самоврядування;

2) громадський контроль за прийняттям управлінських рішень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів;

4) громадське обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування;

5) забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів, виявлення конкретних випадків корупційних дій;

б) організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами.

Позиція Кабінету Міністрів України полягає у тому, що громадський контроль здійснюватиметься шляхом [15]:

- обов'язкового громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, у тому числі недержавним організаціям;

- проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів;

- внесення пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання та протидії корупції.

Для підвищення ефективності боротьби з корупцією слід залучати ІГС. Для цього потрібно надавати законодавчі гарантії їх залучення до кола суб'єктів запобігання корупції.

Розглянемо основні законодавчі гарантії залучення ІГС до кола суб'єктів запобігання корупції, серед яких виокремимо такі групи нормативно-правових актів:

- Конституція України;
- Закони України;
- нормативно-правові акти Президента України;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;
- інші нормативно-правові акти.

До основних положень Конституції України, які є гарантією допуску ІГС до процесу запобігання корупції, зокрема, слід віднести:

- держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3);

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ;

народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5);

- правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19);

- кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34);

- громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36);

- громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 38);

- усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

- кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55).

Базовим законом, який визначає основну проблематику анти-

корупційної боротьби, завдання та механізми подолання цієї проблематики, а також критерії та етапи реалізації державної антикорупційної політики став Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2014-2017 роки» № 1699-VII [9].

У стратегії, затвердженій цим законом, йдеться про те, що розв'язати проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема, засобів масової інформації, підвищення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність [9].

Відповідно до Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки, затвердженої Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 [12], її метою є зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого та негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур.

У Стратегії також закріплено положення, згідно з якими [12]:

- реалізація Стратегії повинна здійснюватися з дотриманням низки основоположних принципів, зокрема, поєднання зусиль держави і громадськості у подоланні корупції, удосконалення механізмів залучення громадськості до контролю за законністю та ефективністю використання державного майна, бюджетних коштів;

- успішна протидія корупції можлива за умов наявності таких

складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством;

– пріоритетом є удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроєктування та доступністю інформації для громадськості.

У 2015 році термін дії вищеприписаної стратегії вичерпався, хоча акт містив прогресивні норми, що потрапили до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699-VII.

У Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015-2017 роки, яка затверджена Кабінетом Міністрів України, передбачено, що виконання цієї Програми дасть змогу здійснити невідкладні заходи з проведення

антикорупційної реформи, зокрема, зменшити вплив корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їх діяльністю [10].

Постановою Кабінету Міністрів України № 976 визначено Порядок проведення громадської експертизи [11].

Аналізуючи цю постанову, О. Новіков прийшов до висновку, що визначений нею порядок є найбільш сприятливим для проведення громадської антикорупційної експертизи з огляду на те, що й здійснення громадської експертизи органів виконавчої влади (далі – ОВВ): пропозиції експертизи, у тому числі щодо усунення корупціогенних чинників, орган влади зобов'язує враховувати при прийнятті своїх рішень; порядок проведення громадської експертизи має чітку процедуру інформування суб'єктів експертизи і громадськості про результати розгляду експертних пропозицій. Але існує низка чинників організаційно-правового характеру, що роблять громадську антикорупційну експертизу у такій формі не популярною: по-перше, наведений інструмент громадського контролю, як і у випадку з публічними консультаціями, може бути застосований лише для органів виконавчої влади; по-друге, тут така експертиза дозволена лише для окремих сфер діяльності органів виконавчої влади – у сфері підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Відтак, виявляється, що суб'єкт громадської антикорупційної експертизи не зможе подати пропозиції до ОВВ щодо виявлених корупціогенних чинників в положеннях його нормативних актів, якщо останні мають відношення до регулювання прав та свобод людини і громадянина, а також конкурсних (тендерних)

процедур. Нарешті, з організаційної точки зору, для ініціатора такої експертизи аналіз правових документів ОВВ щодо наявності у них корупціогенних чинників не може бути основною ціллю, а тільки побічним продуктом оцінки діяльності органу [6].

Як зазначено в Методології проведення антикорупційної експертизи, розширення можливостей громадського контролю за прийняттям управлінських рішень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повинно бути максимальним, якщо виключення або обмеження дискреційних повноважень цих осіб є неможливим [10].

Тут варто погодитися з Ю. Барабашем, який вважає, що ефективно інститут дискреційних повноважень може існувати лише за наявності конституційної відповідальності вищих органів влади за прийняті ними рішення, довіри між інституціями влади (втрата якої веде до зміни персонального складу цих інституцій) та стійких конституційних традицій [1].

Наказом Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» визначено механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів та передбачено, що для здійснення антикорупційної експертизи Міністерство юстиції України може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою).

Завданнями антикорупційної експертизи є проведення комплексного дослідження норматив-

но-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою виявлення корупціогенних факторів, а також підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності в актах корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення [2].

У своєму роз'ясненні «Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука антикорупційної політики» Мін'юст України приходить до висновку, що з корупцією можливо боротися, використовуючи різні заходи: суто репресивні, які полягають у виявленні, розслідуванні та розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, зокрема, такі, як покращення прозорості, підзвітності і доброчесності державних структур, правовий захист громадян та підвищення правової обізнаності, підвищення етичних стандартів у діяльності публічних службовців, просвітницька робота з населенням і окремими цільовими групами, виховання молоді у дусі неприйняття корупції.

При цьому Мін'юст України акцентує увагу на тому, що жоден з цих заходів не матиме успіху, якщо під час їх реалізації буде відсутня підтримка з боку суспільства. Досвід багатьох країн свідчить про те, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою подолання корупції [18].

Як окреслено у роз'ясненні «Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації», наданому Мін'юстом України, будь-які антикорупційні ініціативи не матимуть жодного впливу на покращення ситуації, якщо не знайдуть підтримки у суспільстві. Важливість взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства щодо запобігання виникнення корупції та її поширення не викликає жодних сумнівів.

З цього приводу необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні у сфері запобігання і протидії корупції активно функціонує чимала кількість громадських організацій, однак діяльність переважної більшості з них зведена до функцій надання безоплатної правової допомоги громадянам, або спрямована на спроби «підмінити» правоохоронні органи (згідно з Реєстром громадських об'єднань, який веде Міністерство юстиції України, станом на 1.03.2016 р. щонайменше 228 об'єднань у своїй назві декларують мету діяльності протидіяти та запобігати проявам корупції в Україні [13]).

Водночас аналіз міжнародної практики у сфері залучення громадськості до запобігання та протидії корупції свідчить про те, що існує низка механізмів участі неурядових організацій в більш дієвих антикорупційних заходах [14].

Одним з таких механізмів є громадський моніторинг – низка заходів, що мають здійснюватися неурядовими організаціями з метою визначення проблемних питань діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні створені умови для реалізації завдань громадського моніторингу. Сприяє цьому не лише Закон України «Про доступ громадськості до публічної інформації», а й положення Закону України «Про засади запобігання корупції», які передбачають участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, в тому числі і шляхом проведення громадської антикорупційної експертизи, а також встановлюють вимоги щодо обов'язковості інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції, зокрема, щодо підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції [14].

Іншим ефективним механізмом реалізації повноважень гро-

мадськості у сфері запобігання і протидії корупції є проведення ними інформаційних заходів з систематизації знань щодо феномену корупції, поширення зарубіжного досвіду запобігання корупції з метою підвищення спроможності неурядових організацій протидіяти поширенню корупції та забезпечення організації просвітницьких акцій, спрямованих на поширення антикорупційних знань, у тому числі в навчальних закладах [14].

Досить часто ІГС використовують для досягнення мети своєї діяльності у напрямку запобігання корупції такі форми, як тренінги, прес-конференції та круглі столи. Так, у 2015 році силами ІГС було проведено тренінг «Громадська антикорупційна експертиза для ефективного бюджетного процесу та місцевого самоврядування» [17], прес-конференцію на тему: «Громадська антикорупційна експертиза, або що може громадськість» [8], круглий стіл на тему «Громадська антикорупційна експертиза регуляторних актів» [3]. Останній захід був проведений за підтримки Проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Впевнений бізнес – заможна громада», що впроваджується Центром міжнародного приватного підприємництва (CIPE).

Новоприйнята стратегія визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 р., реалізація яких створить основу для подальших реформ у цій сфері, зокрема, дасть змогу усунути одну з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, якою є фрагментарність і недовіра законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури.

Вищеописане дає змогу зробити певні висновки про те, що інститути громадянського суспільства є досить вагомими суб'єктами за-

побігання корупції, що підкріплено положеннями актів національного законодавства. Завдяки залученню інститутів громадянського суспільства до боротьби з корупцією Українська влада зможе виконати всі міжнародні зобов'язання щодо подолання корупції, що суттєво позначиться на Європейському напрямі нашої держави.

Така ситуація можлива за умови:  
– забезпечення функціонування в Україні оптимальної системи суб'єктів запобігання корупції;

– створення правового поля для ефективного функціонування системи ІГС, які, крім іншого, матимуть можливість також виконувати функції суб'єктів запобігання корупції;

– запровадження збалансованих механізмів обміну отриманої в процесі діяльності інформації про факти корупційних діянь та ідей стосовно їх припинення та недопуску в майбутньому.

До основних механізмів залучення ІГС до антикорупційної

політики в Україні входять громадський моніторинг, громадський контроль, громадська антикорупційна експертиза, громадське обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів, виявлення конкретних випадків корупційних дій, організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Барабаш Ю. Г. Конституційні засади правового статусу Президента України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : моногр. [О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. ; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка]. – К. : НАДУ, 2011. – С. 11-26.
2. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>
3. Круглий стіл на тему «Громадська антикорупційна експертиза регуляторних актів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blitz.if.ua/news/39208>
4. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення : On-line зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2007. – № 1.
5. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг // Державне будівництво. – 2007. – № 2.
6. Новіков О. О. Особливості громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні / О. О. Новіков // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 10. – С. 31-36.
7. Плотнікова М. В. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів Національного банку України / М. В. Плотнікова // Правовий вісник УАБС. – 2012. – № 1 (6). – С. 94-97.
8. Прес-конференція на тему: «Громадська антикорупційна експертиза, або що може громадськість» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ige.ho.ua>
9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/print1449159910658222>
10. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015-2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015%D0%BF/print1445635034131541>



11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
12. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
13. Реєстр громадських об'єднань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rgo.informjust.ua>
14. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rubin.nerc.gov.ua:8080/ukr/scms/view/262>
15. Роз'яснення положень антикорупційного законодавства : роз'яснення Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=243749807](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=243749807)
16. Рудовська С. І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів / С. І. Рудовська // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2015. – № 1. – С. 60-68.
17. Тренінг «Громадська антикорупційна експертиза для ефективного бюджетного процесу та місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://frgn.mk.ua/?p=7792>
18. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики : роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 серпня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11/print1445635034131541>
19. Шатрава С. О. Антикорупційна експертиза як засіб виявлення корупціогенних факторів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації / С. О. Шатрава // Право і безпека. – 2012. – № 4. – С. 109-112.

## ОСНОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ ГАРАНТІЇ ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

**І. М. Берназюк**

*У статті з'ясовано основні законодавчі гарантії залучення інститутів громадянського суспільства до кола суб'єктів запобігання корупції.*

*Наголошено на основних механізмах участі неурядових організацій в антикорупційних заходах. Наведено групи нормативно-правових актів, які входять до числа гарантій залучення інститутів громадянського суспільства до кола суб'єктів запобігання корупції, серед яких Конституція України, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та інші акти законодавства.*

**Ключові слова:** антикорупційна політика, громадська експертиза, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства.

Стаття надійшла до редакції: 22.04.2016.