

УДК 342.9

ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Корнієнко О.О.

Державна установа «Урядовий контактний центр»

Досліджено теоретичні питання та правове забезпечення участі громадськості у запобіганні корупції. Визначено форми такої участі. Розглянуто проблему правового статусу громадськості як суб'єкта відносин щодо запобігання корупції. Проаналізовано питання забезпечення правомірності цього превентивного антикорупційного механізму. Розроблено рекомендації щодо недопущення зловживання правами в сфері запобігання корупції.

Ключові слова: правовий статус, громадськість, запобігання корупції.

Постановка проблеми. Складність запобігання корупції зумовлено, зокрема, її характерними особливостями, серед яких: динамічність, різноманітність форм прояву та підвищена латентність. Ефективність діяльності щодо запобігання корупції вимагає забезпечення належного рівня гласності та доступу громадян до інформації, що стосується корупції та запобігання їй, що здатне нівелювати латентність корупції.

Прагнення України до успішної євроінтеграції вимагає підвищення ефективності національної антикорупційної діяльності. Досвід держав-членів ЄС демонструє успішність участі громадськості у запобіганні і протидії корупції. В сучасних умовах розвитку демократії в Україні, актуаль-

ним є питання підвищення довіри громадськості до влади, якого можна досягти шляхом забезпечення реального народовладдя, одним із проявів якого, цілком справедливо слід вважати можливість здійснення народом контролю за законністю й справедливістю діяльності осіб, уповноважених на здійснення його влади. Однак, варто пам'ятати про важливість недопущення зловживання правами, що також може створити корупційні ризики через здійснення неправомірного тиску на суб'єкти владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання участі громадськості у запобіганні та протидії корупції були складовою предмета науково-теоретичних досліджень таких вчених,

як С. М. Алфьоров, І. А. Артеменко, І. С. Бачинська, Д. Бейлі, В. О. Белік, В. Д. Гвоздецький, А. Дж. Гельденгеймер, К. П. Задоя, Є. В. Невмержицький, Дж. Най, С. С. Серьогін, М. І. Хавронюк, І. І. Яцків та ін. У своїх працях вони так чи інакше зачіпали питання важливості участі громадськості у запобіганні та протидії корупції, визнаючи її одним із пріоритетних напрямків розвитку антикорупції.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, не дивлячись на свою актуальність, зумовлену, специфікою сучасного етапу розвитку демократії в Україні, питанням правового статусу громадськості як суб'єкта відносин щодо запобігання корупції та правомірності її участі в цих відносинах наразі приділено недостатньо уваги.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження правового статусу громадськості як суб'єкта запобігання корупції та проблем забезпечення правомірності її участі у відповідних відносинах.

Виклад основного матеріалу. Важливість участі громадськості у запобіганні та протидії корупції визнається на міжнародному та національному рівнях, про що зазначено в статті 13 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Верховною Радою України 18 жовтня 2006 р. (набула чинності для України 1 січня 2010 р.) [1]. Дана Конвенція зобов'язує кожну Державу-учасницю (до числа яких входить і Україна) належним чином забезпечити участь громадськості у запобіганні та протидії корупції. Отже, Конвенція у такий спосіб визнає громадськість суб'єктом запобігання і протидії корупції. Питання важливості права громадськості на участь у відносинах щодо запобігання корупції висвітлене у Роз'ясненні Міністерства юстиції України «Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики» від 26 серпня 2011 р. Так, у ній зазначено, що боротьба з корупцією можлива з використанням різних заходів, обов'язковою умовою яких є суспільне сприяння цим заходам, оскільки в протилежному випадку вони не будуть ефективними. Це підтверджується досвідом великої кількості держав, у яких зменшення рівня корупції стало можливим завдяки активності та зацікавленості у цьому громадськості, що очевидно стало одним із вирішальних факторів їх успіху в даній сфері [2].

Прагнення законодавця до наділення громадськості певними повноваженнями щодо запобігання корупції одночасно з використанням у чинному антикорупційному законодавстві терміну «громадськість» відповідає напрямку розвитку антикорупційної політики, визначеному, зокрема, й згаданою Конвенцією ООН у частині фактичного визнання громадськості окремим суб'єктом відносин щодо запобігання корупції. Такий стан речей зумовлює необхідність з'ясування правового статусу цього суб'єкта. Узагальнюючи підходи до визначення власне поняття правового статусу, можна дійти висновку, що він є універсальною та комплексною категорією, для якої характерна наявність чітко визначеної стабільної структури, і якою охоплюються характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою

та їх місце в системі правовідносин шляхом визначення прав, обов'язків і гарантій їх реалізації.

Права громадськості у сфері запобігання корупції та гарантії їх реалізації закріплені в Конституції України та інших нормативно-правових актах, серед яких Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) є профільним у досліджуваній сфері та містить значну кількість положень, якими така участь регулюється. Доцільним видається класифікувати ці норми на загальні та спеціальні.

До загальних можна віднести норми, якими встановлюються можливість і засади здійснення участі громадськості в запобіганні корупції. Серед них: пункт 4 частини першої статті 7; пункти 16-17 частини першої статті 11; пункт 1 частини першої статті 12 Закону. Зі змісту перелічених норм випливає, зокрема, що така участь здійснюється як через участь в об'єднаннях громадян (тобто їх членів або уповноважених представників), так і громадянами окремо від будь-яких об'єднань [3]. При цьому питання, пов'язані зі створенням, реєстрацією, порядком здійснення діяльності громадських об'єднань, врегульовані окремим нормативно-правовим актом – Законом України «Про громадські об'єднання» [4].

Що ж до спеціальних норм, регулюючих участь громадськості в запобіганні корупції, то до них доцільним видається віднести ті з них, які передбачають участь, що умовно можна визначити як специфічну (громадський контроль за діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів у розумінні Закону) і участь у заходах щодо запобігання корупції. Такими нормами є, зокрема, частини друга, третя та четверта статті 14 Закону, що передбачають здійснення громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [3], а також стаття 21 Закону, якою регулюється участь громадськості саме в заходах щодо запобігання корупції, що тісно пов'язана з правом на участь у законотворчому процесі, а також правом на доступ до публічної інформації, яким відповідно до пункту 1 частини першої статті 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації», наділені всі фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень [5]. Об'єднання громадян, фізичні, юридичні особи не можуть обмежуватися у доступі до інформації щодо компетенції суб'єктів, якими здійснюються заходи, пов'язані із запобіганням і протидією корупції, а також щодо основних напрямів діяльності цих суб'єктів. Надання такої інформації здійснюється у порядку, встановленому законом. Проекти нормативно-правових актів, якими передбачаються пільги, переваги для окремих суб'єктів господарювання, а також делегування повноважень органів публічної адміністрації, повинні розміщуватися на офіційних веб-сайтах органів публічної адміністрації не пізніше дня, наступного за тим, коли їх було внесено. Це робиться задля забезпечення реалізації права громадськості на їх обговорення та участь у процесі прийняття шляхом формулювання та надання відповідних пропозицій [6, с. 6]. Результати громадських обговорень узагальнюються органами публічної

адміністрації та оприлюднюються в засобах масової інформації. Інформування здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, яким відповідно до статті 4 Закону, є НАЗК, та на яке частиною четвертою статті 14 Закону покладено обов'язок готувати щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при НАЗК (таке затвердження є складовою громадського контролю за діяльністю НАЗК) оприлюднюються на його офіційному веб-сайті [5].

Таким чином, існують три основні форми участі громадськості у запобіганні і протидії корупції: інформативна; консультативна; активна.

Інформативна участь є взаємодією суб'єктів владних повноважень із громадянами й об'єднаннями громадян, в ході якої першими надається інформація, що стосується самої процедури прийняття ними відповідних рішень. Формування та здійснення державної політики є прозорим лише за умови повного та відкритого інформування громадян, яке здійснюється як на вимогу або за запитом громадян та їх об'єднань, так і за ініціативою суб'єктів владних повноважень.

Консультативна участь є особливою формою участі громадськості у запобіганні корупції, оскільки саме нею забезпечується здійснення зворотного зв'язку між громадянином і владою. Консультації із заінтересованими особами спрямовані на забезпечення якісного виконання суб'єктами владних повноважень своїх функцій і завдань. Це не в останню чергу пов'язано з вивченням альтернативних поглядів, усвідомлення різниці між ними і необхідністю досягнення певного консенсусу [7, с. 113].

Щодо активної форми, то вона за своєю сутністю є партнерством суб'єктів владних повноважень та громадян і їх об'єднань, яке перш за все полягає у виконанні другої роботи, пов'язаної з формуванням політики держави та прийняттям рішень за дорученнями перших [8, с. 21].

Дана форма також, в свою чергу, поділяється на такі види участі громадськості в запобіганні корупції, як контроль, аналіз, моніторинг, експертиза. При цьому даний перелік не є вичерпним.

Громадський моніторинг є запланованим, систематизованим, експертним, об'єктивним дослідженням обраної галузі діяльності громадянського суспільства, проведення якого відбувається відповідно до прийнятої схеми задля досягнення змін. Метою будь-якого моніторингу є подальша розробка ефективних шляхів удосконалення об'єктів моніторингу. Результати моніторингів підлягають оприлюдненню задля доведення до громадськості та сприяння особам, які можуть і бажають долучитися до вирішення проблем, виявлених у ході моніторингу. Тобто моніторинг – це плановий збір даних щодо конкретної проблеми, діяльності, з подальшим опрацюванням, аналізом, доведенням результатів до відома усіх заінтересованих осіб із метою розробки шляхів вирішення виявлених проблем.

Щодо громадських експертиз, то процедура і порядок їх проведення встановлює постановою Кабінету Міністрів від 05 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [9].

Основна відмінність між громадськими моніторингом і експертизою полягає в тому, що перший є суттєво ширшим за другу. Експертне середовище також визнає моніторинг більш автономним і демократичним. Це пов'язується з можливістю його спрямування на всі види діяльності органів публічної адміністрації. На практиці моніторинг традиційно застосовують здебільшого в сферах освіти, медицини, судоустрою, бюджетного права, земельній, енергозбереження, а також гендерних питаннях тощо [10, с. 67].

Участь громадськості у запобіганні має своїм завданням сприяння системному діалогові між органами публічної адміністрації та громадянським суспільством, який призведе до підвищення якості запобігання і протидії корупції [11, с. 164]. Саме тому забезпечення цієї діяльності й удосконалення її форм і видів можна вважати одним із пріоритетних напрямків ефективного розвитку антикорупційної політики України.

Що ж до гарантій правомірності участі громадськості у відносинах щодо запобігання корупції, варто звернути увагу на межі їх допустимої поведінки, встановлені законом і відповідальність, яка наступає за вихід за них. Так, встановлений у частині другій статті 19 Конституції України принцип здійснення своєї діяльності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, поширюється виключно на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. З цього випливає, що громадяни, об'єднання громадян, інші інститути громадянського суспільства можуть діяти вільно, не допускаючи лише того, що прямо заборонено законом. Таким чином, об'єднання громадян, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають права, які прямо згадані в законах «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про організації роботодавців», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про друковані засоби масової інформації (преса) в Україні», Орхуській конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікованій Законом від 6 липня 1999 р.) тощо [12, с. 87]. При цьому головним обов'язком є дотримання розумних обмежень, передбачених законом, за порушення яких винні особи притягуються до юридичної відповідальності. Таким чином Україна виконує взяті на себе зобов'язання та прагне до формування активного й небайдужого громадянського суспільства. Проте, необхідно враховувати можливий ризик, пов'язаний із зловживаннями подібним правом. По-перше, особа, яка усвідом-

лює можливість отримання захисту від держави, може використовувати це у досягненні неправомірних цілей. По-друге, в разі наявності суттєвого незадоволення суспільством діями суб'єктів владних повноважень, особливо в перехідні періоди розвитку, в якому протягом останніх років перебуває Україна, можливість виходу громадськості за межі, визначені законом для її участі в запобіганні корупції, різко збільшується.

Отже, з наведеного випливає, що право громадськості на участь у запобіганні та протидії корупції в Україні закріплено та забезпечено належним чином, проте певною мірою беззастережно та необачно, створюючи умови для зловживання таким правом, що в свою чергу може призвести до нових правопорушень. Так, сьогодні можна стверджувати необхідність нормалізації соціального контролю за системою публічної адміністрації шляхом укріплення атмосфери прозорості через відмову від ігнорування корупції, що вчиняється топ-посадовцями. Власне, громадянське суспільство має бачити результат реформ, який неодмінно передбачає посилення гарантій притягнення до відповідальності не лише менш «соціально захищених» посадовців, а й осіб, які очевидно мають певні впливові зв'язки, проте не можуть ефективно ними скористатися для досягнення цілей, що суперечать закону. На основі встановлення подібного рівня прозорості, рівень невдоволеності населення владою та державною політикою, зокрема, в сфері запобігання корупції обернено-пропорційно зменшиться, внаслідок чого можна буде вимагати від активістів, які станом на сьогодні об'єктивно та цілком природно не завжди можуть дати раду емоціям, дотримання норм закону та моралі в ході здійснення соціального контролю. Успіх за цим напрямом означатиме також підвищення вимог суспільства до громадських активістів і подальший розвиток

громадянського суспільства в Україні. За належного досягнення зазначених цілей, Україна буде спроможна повернутися до класичної моделі взаємодії держави з громадськістю в контексті запобігання корупції.

Висновки і пропозиції. Громадськість є специфічним суб'єктом запобігання корупції, що зумовлено відсутністю в нього повноважень, притаманних спеціально уповноваженим органам у досліджуваній сфері. Натомість повноваження цього суб'єкта є похідними від прав і свобод людини і громадянина, а окремими повноваженнями наділяються специфічні суб'єкти, визначені законом (Громадська рада при НАЗК тощо). При цьому презюмується, що ці повноваження делегуються громадськістю таким суб'єктам, які структурно входять до неї. Здійснюються зазначені повноваження у формах, які можуть обиратися суб'єктом на власний розсуд із масиву тих, що не заборонені чинним законодавством.

Таким чином, обов'язком громадськості в ході участі в запобіганні корупції є утримання від будь-якого зловживання власними правами (стаття 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [13]) та дотримання норм чинного законодавства. Очевидно, що для забезпечення правомірності участі громадськості у досліджуваних відносинах так само, як і для запобігання корупції загалом, найбільш ефективним є підхід із наданням пріоритету превенції. Так, реактивні заходи на вже вчиненні правопорушення не сприяє розвитку відносин. При цьому найефективнішою превенцією таких випадків видається комплексне забезпечення неухильного дотримання суб'єктами владних повноважень вимог чинного законодавства, яке вимагає також трансформації політичної волі суб'єктів законотворчості та надання можливості громадськості здійснювати ефективний соціальний контроль за їх діяльністю.

Список літератури:

1. Конвенція Організації Об'єднання Націй проти корупції від 31.10.2003 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) від 07.12.2007. – 2010 р., № 10, № 44, 2006, ст. 2938 / стор. 52, стаття 506, код акту 49570/2010.
2. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 26.08.2011. Електронний ресурс – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11>
3. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII / Офіційний вісник України, 2014 р., № 87, стор. 156, стаття 2474, код акту 74501/2014.
4. Про громадські об'єднання. Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI, в редакції від 06.02.2015 / Офіційний вісник України від 27.04.2012, № 30, стор. 26, стаття 1097, код акту 61211/2012.
5. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Офіційний вісник України, 2011 р., № 10, стор. 29, стаття 446, код акту 54792/2011.
6. Жовнір О. Проблеми правового забезпечення суспільства у протистоянні організованій злочинності та корупції / О. Жовнір // Віче. – 2010. – № 4. – С. 5-7.
7. Боднарчук О. Г. Громадський контроль як механізм протидії корупції: проблеми його реалізації в пенітенціарній системі України / О. Г. Боднарчук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Сер.: Право. – 2013. – № 1. – С. 110-115.
8. Карпов Н. С. Злочинна діяльність: монографія / Н. С. Карпов. – К.: вид-во С. Семенка, 2004. – 310 с.
9. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – С. 100. – Ст. 2889.
10. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К.: Макрос, 2011. – 200 с.
11. Бачинська І. С. Суб'єкти корупції – еволюція визначень / І. С. Бачинська // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 4. – С. 162-167.
12. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» – К.: Атіка, 2012. – 424 с.
13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод / Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 / Офіційний вісник України, 1998 р., № 13 / № 32 від 23.08.2006 / стор. 270.

Корниенко А.А.

Государственное учреждение «Правительственный контактный центр»

ПРАВОВОЙ СТАТУС И ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ КАК СУБЪЕКТА ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация

Исследованы теоретические вопросы и правовое обеспечение участия общественности в противодействии коррупции. Определены формы такого участия. Рассмотрена проблема правового статуса общественности как субъекта отношений по предотвращению коррупции. Проанализированы вопросы обеспечения правомерности этого превентивного антикоррупционного механизма. Разработаны рекомендации по недопущению злоупотребления правами в сфере предотвращения коррупции.

Ключевые слова: правовой статус, общественность, предотвращение коррупции.

Korniienko O.O.

Government Institution «Governmental Contact Center»

LEGAL STATUS OF THE COMMUNITY AND ITS ACTIVITY AS THE SUBJECT OF PREVENTION OF CORRUPTION

Summary

The article examines theoretic issues and legal coverage of the community's participation in prevention of corruption. The forms of such participation are identified. The problem of legal status of the community as the subject of relations in the field of prevention of corruption is examined. The article contains analysis of this preventive anti-corruption mechanism assurance. The recommendations on exclusion of misuse of rights in the field are elaborated.

Keywords: legal status, community, prevention of corruption.