

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.17>

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАХОДАХ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Бездольний Максим Юрійович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Стаття присвячена участі громадськості в заходах запобігання корупції на основі аналізу вітчизняних напрацювань і міжнародного досвіду, оскільки існує позитивно показовий світовий досвід ефективної співпраці державного й недержавного секторів у питаннях протидії корупції.

Роль у боротьбі з корупцією повинні відігравати неурядові організації та громадськість загалом. Це стосується викриття й оприлюднення фактів корупції, доведення їх до відповідних державних антикорупційних органів, формування в суспільстві ідеології нетерпимості до корупції, здійснення громадського контролю над діяльністю органів державної влади.

Уже не один рік тривають обговорення, які заходи допоможуть мінімізувати корупцію в Україні. Залучення громадськості до антикорупційного процесу називається серед доволі ефективних.

Загальновідомим є факт, що корупція в Україні продовжує залишатися однією з основних загроз національній безпеці, політичній стабільності й утвердженню верховенства права. Саме тому антикорупційна політика України потребує постійного вдосконалення законодавства та напрацювання новітніх засобів її подолання в тому числі й шляхом залучення громадськості.

Унесення відповідних доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією») зумовлено прийняттям Верховною Радою України законів України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України», які, у свою чергу, передбачають участь громадськості в заходах запобігання корупції шляхом реалізації громадськими об'єднаннями, їх членами або уповноваженими представниками, а також окремими громадянами своїх прав і громадянського обов'язку.

Але не тільки національні законодавчі документи регламентують участь громадськості в боротьбі з корупцією. Так, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 2003 року передбачає обов'язок усіх держав для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі співпрацювати одна з одною за підтримки й участі окремих осіб і груп, які не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад.

Зазначений аспект уже висвітлювали такі вчені, як О.В. Новіков, А.В. Білецький, Н.П. Підбережник, В.М. Гаращук, Ю.В. Ковбасюк, М.І. Хавронюк та інші. Натомість цей напрям залишається одним із найважливіших для дослідження й обговорення не тільки серед науковців, а й серед пересічних громадян держави.

Ключові слова: корупція, громадськість, механізми подолання корупції.

PUBLIC PARTICIPATION IN PREVENTION MEASURES CORRUPTION AS ONE OF THE MECHANISMS TO OVERCOME IT

Bezdolnyi Maksym Yuriiovich,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Administrative Law
and Administrative Process
(Kherson Faculty of the Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article is devoted to public participation in anti-corruption measures based on the analysis of domestic developments and international experience, as there is a positive demonstration of global experience of effective cooperation between the public and private sectors in combating corruption.

General public should play a role in the fight against corruption. This concerns exposing and publicizing the facts of corruption, bringing them to the relevant state anti-corruption bodies, forming an ideology of intolerance to corruption in society, exercising public control over the activities of public authorities.

Discussions have been going on for several years about measures to help minimize corruption in Ukraine. Public involvement in the anti-corruption process is among the most effective.

It is a well-known fact that corruption in Ukraine continues to be a major threat to national security, political stability and the rule of law. That is why Ukraine's anti-corruption policy needs constant improvement of legislation and the development of new means of overcoming it, including by involving the public.

The introduction of relevant amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses (Chapter 13-A "Administrative Offenses Related to Corruption") led to the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the laws "On Prevention of Corruption" and "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine", which in turn provide for public participation in measures to prevent corruption through the implementation of public associations, their members or authorized representatives, as well as individual citizens of their rights and public duty.

But it is not only national legislation that regulates public participation in the fight against corruption. Thus, the 2003 United Nations Convention against Corruption obliges all States to cooperate with each other in order to ensure the effectiveness of their efforts in this area with the support and participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations.

This aspect has already been covered by such scientists and scientists as O.V. Novikov, A.V. Biletsky, N.P. Pidberezhenyuk, V.M. Garashchuk, Y.V. Kovbasyuk, M.I. Havronyuk and other. Instead, this area remains one of the most important for research and discussion not only among scientists but also among ordinary citizens of the state.

Key words: corruption, public, mechanisms for overcoming corruption.

У Роз'ясненнях Міністерства юстиції України «Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики» від 26 серпня 2011 року зазначено, що, відповідно до статті 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 2003 року, визначено необхідність участі суспільства в заходах щодо запобігання й протидії корупції, а для цього необхідно сприяти активній

участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею [1; 2].

Відповідно до статті 14 Закону України «Про запобігання корупції» та статті 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», установлюється громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції, який реалізовується Громадською радою при Національному агентстві. Громадська рада формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу [3; 4].

Але діяльність Громадської ради при зазначеному агентстві має рекомендаційне й дорадче спрямування, наскільки її висновки та пропозиції будуть ураховуватися у формуванні й реалізації антикорупційної політики і є показником участі громадськості в цьому процесі.

Статтею 21 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції шляхом реалізації свої прав, одним із яких є повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких учинені ці правопорушення або в працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості [3].

Ефективним механізмом реалізації повноважень громадськості у сфері запобігання і протидії корупції є проведення ними інформаційних заходів із систематизації знань щодо феномена 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. Саме проведення таких просвітницьких акцій і кампаній і дасть змогу змінити те «корисливе» ставлення суспільства до корупції, про яке ми говорили на початку статті [5].

Так, за підтримки Програми розвитку ООН в Україні Національне агентство з питань запобігання корупції розробило онлайн-курси, які розміщені на громадському проекті масових відкритих онлайн-курсів «Prometheus»: «Антикорупційні програми органів влади», «Конфлікт інтересів: треба знати!», «Конфлікт інтересів: треба знати! Від теорії до практики», «Декларує ДоброЧесно». Курси створені з метою поширення теоретичних і практичних знань серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, експертів і всіх, хто зацікавлений і має бажання долучитися до антикорупційної реформи.

Відповідно до інформації, викладеної у звіті про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік, у 2019 році в Національному агентстві зареєстровано 5 613 повідомлень щодо можливого порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», а тільки в I півріччі 2020 року до Національного бюро надійшло 12 006 звернень, 88% із них – від громадян.

Інформація всіх указаних повідомлень, що містила конкретні факти про вчинення конкретними особами корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», перевірена в межах повноважень Національного агентства, у випадках підтвердження фактів

порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» уповноваженими особами Національного агентства вживалися відповідні заходи. За результатами розгляду всіх повідомлень осіб, що їх направляли, поінформовано про результати реагування Національного агентства, а також надано відповідні роз'яснення згідно з чинним законодавством [6; 7].

Така статистика свідчить про довіру та небайдужість громадян до проявів корупції, активізацію їхньої участі в антикорупційній реформі.

В Україні важливим елементом громадського суспільства є громадські рухи, які нерідко ототожнюються з громадськістю загалом, які відіграли значну роль під час Революції гідності у 2014 році. Ці рухи мали не тільки продемократичну позицію, а й антикорупційну спрямованість. На відміну від багатьох держав Західної Європи та Америки, де подібні рухи мали в більшості антивоєнний напрям, указані рухи в Україні мали на меті викорінення таких фактів, як використання персональної влади для особистого збагачення за рахунок держави, згорання демократичних прав і свобод громадян та інститутів демократії. І ці антикорупційні громадські рухи в Україні з різним ступенем підтримки серед громадян набули популярності. Тепер досить відомими стали антикорупційні рухи громадян, до яких долучаються соціально активні громадяни, ситуаційно об'єднані для боротьби з корупцією та викриття корумпованих посадових осіб в органах державної влади й в органах місцевого самоврядування [8, с. 54].

Яскравим прикладом нетерпимості до проявів корупції є діяльність відокремленого підрозділу громадської спілки «Об'єднання народного контролю України» по Херсонській області під керівництвом В.В. Гурківського. Члени організації за відносно нетривалий час свого функціонування шляхом публічного висвітлення фактів корупції серед посадовців і донесення цієї інформації до керівництва держави, активного залучення громадськості в антикорупційні рухи домоглися та продовжують домагатися звільнення з посад посадовців-корупціонерів, про «специфічну» діяльність яких замовчувалося довгими роками.

Автор погоджується з думкою науковця Т.С. Кустової, що основною метою державної політики в галузі протидії корупції є створення ефективної системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних. Успішна протидія корупції можлива за умов наявності належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади та координованості, поінформованості громадськості про здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері формування й реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів громадянським суспільством [9].

Взаємодія з громадськістю повинна мати не разовий характер, а постійно розвиватися й удосконалюватися. Так, проєкт антикорупційної програми Національного антикорупційного бюро України на 2020–2022 роки передбачає участь вищого керівництва у формуванні та реалізації антикорупційної політики Національного бюро в комунікації зі ЗМІ та в громадських обговореннях з метою інформування суспільства щодо засад антикорупційної політики Національного бюро, а також забезпечення максимальної прозорості й підзвітності кадрової політики Національного бюро в тісній співпраці з органами громадського контролю [10].

Необхідно віддати належне й незалежним засобам масової інформації, які відіграють важливу роль у виявленні випадків корупції, інформуючи про це громадськість. Висвітлення засобами масової інформації фактів проявів корупції має велике

превентивне значення, а також безпосередньо впливає на застосування антикорупційних правових норм до конкретних посадових осіб. Без підтримки засобів масової інформації ще в жодній країні не вдалося побудувати ефективну систему антикорупційних органів, і вони повинні закликати громадян бути небайдужими та допомагати у виявленні корупційних правопорушень

Отже, можна зробити висновок, що з корупцією можливо боротися використовуючи різні заходи, такі як каральні, що пов'язані з виявленням корупційних правопорушень і притягненням винних осіб до відповідальності, так і превентивні, що пов'язані з удосконаленням антикорупційного законодавства, прозорістю, вихованням суспільства в дусі неприйняття корупційним проявам.

Але, як показує досвід багатьох країн, жоден із цих заходів не буде успішним, якщо під час реалізації антикорупційних державних програм громадськість не буде брати в цьому найбільш активну участь.

Саме тому участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції є найважливішим аспектом успішної антикорупційної політики.

Список використаних джерел:

1. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 серпня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 10.12.2020).
3. Про запобігання корупції : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
4. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
5. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_36515 (дата звернення: 10.12.2020).
6. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf> (дата звернення: 10.12.2020).
7. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за перше півріччя 2020 року. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_i_rivrichchya_2020_roku_0.pdf (дата звернення: 10.12.2020).
8. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол. : В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін. Київ : Ліра-К, 2016. С. 524.
9. Кустова Т.С. Формування й реалізація антикорупційної політики в системі державної служби України: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Public Administration and Local Government*. 2019. Issue 3 (42).
10. Проект антикорупційної програми Національного антикорупційного бюро України на 2020–2022 роки. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/15.10/proyekt_ap_nabu_2020-2022.pdf (дата звернення: 10.12.2020).