

РОЗДІЛ 2
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.471.02

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇCIVIL SOCIETY INSTITUTION
AS THE SUBJECT OF CORRUPTION PREVENTION

Бернацьок І.М.

кандидат юридичних наук, головний економіст бізнесу
міждержавних валютно-фінансових відносин Національного банку України

У статті схарактеризовано інститути громадянського суспільства як суб'єкти запобігання корупції. Наведено визначення поняття громадянського суспільства та інститутів громадянського суспільства. Проаналізовано основні положення Конституції України щодо допуску інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції. Також автором наведено основні міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують участь громадськості у протидії та боротьбі з корупцією. Схарактеризовано основні антикорупційні положення «Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік» та «Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні».

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

В статті охарактеризовані інститути громадянського суспільства як суб'єкти запобігання корупції. Приведені визначення поняття громадянського суспільства та інститутів громадянського суспільства. Проаналізовані основні положення Конституції України щодо допуску інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції. Також автором наведено основні міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують участь громадськості у протидії та боротьбі з корупцією. Приведені основні антикорупційні положення «Годової національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 год» і «Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні».

Ключевые слова: антикоррупционная политика, общественная экспертиза, гражданское общество, институты гражданского общества

This article describes how civil society actors to prevent corruption. An definition of civil society and civil society. The basic provisions of the Constitution of Ukraine concerning the admission of civil society in the prevention of corruption. The authors also are the main international legal acts regulating public participation in combating and fighting corruption. The basic anti-corruption provisions of the Annual National Programme NATO – Ukraine cooperation for 2015 and the Plan of legislative reform support in Ukraine.

Key words: anti-corruption policy, public examination, civil society, civil society institutions

Постановка проблеми. Серед суб'єктів запобігання корупції особливе місце посідають інститути громадянського суспільства (далі – ІС) як недержавні утворення, що мають можливість найбільш об'єктивно та неупереджено виконувати свої функції. Цьому сприяє їх максимальна адміністративна відмежованість від усіх суб'єктів владних повноважень, а також фінансова незалежність від бюджетних витратків.

Безпосередньо діяльність ІС має здійснюватися в правовому полі (системі законодавства), створеному державою, яка повинна гарантувати права та свободи суб'єктів громадянського суспільства в цілому та кожного його члена зокрема. Крім того, така діяльність не повинна мати на меті здійснення негативного впливу на громадянське суспільство та державу. Тобто саме позиціонування будь-якого утворення як ІС не повинно сприйматися як процес пріоритетного позитивне і неоспорюване з точки зору вступних ідей та зроблених висновків.

Водночас, як показує аналіз результатів діяльності ІС в Україні, у напрямі виконання функцій суб'єктів запобігання корупції, здебільшого її можна оцінити як ефективну та корисну для громадянського суспільства та держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На питання залучення ІС до діяльності у сфері запобігання корупції звертали увагу низка науковців, серед яких варто виділити роботу І. Василюка, у якій окреслено механізми взаємодії ІС і владних суб'єктів щодо вироблення заходів протидії корупції [2]; роботу Д. Йосифовича, присвячену проблемам антикорупційної експертизи нормативно-правових актів [4]; роботу С. Рудовської, метою якої є дослідження діяльності в досліджуваній сфері консультативно-дорадчих органів при суб'єктах владних повноважень [12]. Крім

того, у своїх дослідженнях щодо участі ІС у запобіганні корупції зазначили, зокрема, В. Голуб та М. Козубякшин [3], Я. Ступник [20] і деякі інші вчені [9]. Разом із цим ці науковці лише дотично розкривали проблему законодавчих гарантій виконання інститутами громадянського суспільства функцій суб'єктів запобігання корупції.

Неабияке значення для дослідження порушеного питання мають практичні роботи, підготовлені безпосередньо представниками ІС. Особливе місце серед них займає збірка «Як провести громадську антикорупційну експертизу? Методичні рекомендації» [15] та Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади» [7], що в подальшому представили Інституту прикладних гуманітарних досліджень. Цей науково-практичний посібник є результатом реалізації політико-правових реформ «Трансформативна угода» Україна» та Центру громадянської адвокатури.

Метою статті є характеристика інститутів громадянського суспільства як суб'єктів запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Громадянське суспільство можна розглядати як самоорганізовану та саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворену вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал і здійснюючи контроль за органами державної влади, єдиною підтримкою демократії та визначальним чинником у розвитку правової держави. Тобто громадянське суспільство не може ототожнюватися з якоюсь-одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія означає мережу систем суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються між множиною їх різноманітних учасників [8].

Прийнято вважати, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність інститутів громадянського суспільства. При цьому термін «інститути громадянського суспільства» є настільки поширеним, що має декілька значень. Під ним розуміють суб'єкти, які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини, спрямовані на утвердження громадянського суспільства; інститути, які об'єднують у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері та виступають складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України; узагальнюючу назву для всіх упорядкованих і структурованих виявів громадянського суспільства тощо. Усі ці підходи заслуговують на увагу й одночасно жоден із них не має монополії на істину [14].

Один з висновків дослідження О.Ю. Бусол полягає у тому, що потенціал громадянського суспільства недостатньо використовується державою в протидії корупційній злочинності, а політична воля уряду є ключовим фактором, від якого залежить залучення громадськості в розробку антикорупційної політики [1].

Одним із найголовніших завдань інститутів громадянського суспільства є здійснення контролю за діяльністю органів державної влади, недопущення перевищення ними повноважень і, чи не найголовніше, запобігання та протидія корупції в системі суб'єктів владних повноважень.

До основних положень Конституції України, які є гарантією допуску НС 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 та 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, у 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 та поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом – на свій вибір (ст. 34);

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

- громадяни мають право збиратися мирно, без зброї та 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 особистого звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

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

Залучення НС до процесу запобігання корупції в Україні є вимогою низки міжнародних договорів, зобов'язання до яких взяла наша держава, а також рекомендації, що надані авторитетними міжнародними організаціями. До відповідних міжнародних документів слід віднести:

- Організацією Об'єднаних Націй проти корупції, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довілля (ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV), що була ухвалена 23–25 червня 1998 року в рамках діяльності Європейської економічної комісії ООН [6];

- Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V) [5];

- Кодексе кращих практик участі громадськості в процесі ухвалення рішень, прийнятій Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року [16];

- Рекомендацію № 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у публічному (громадянсько-му) житті на місцевому рівні» [18].

Важливу роль у гарантуванні діяльності НС як суб'єктів запобігання корупції відіграють також такі акти Парламентської Асамблеї та Комітету Міністрів Ради Європи: Резолюція ПАРС «По боротьбі з корупцією» № 1214 (2000); Резолюція ПАРС № 1546 (2007) «Про фінансування політичних партій»; Резолюція ПАРС № 1392 (2004) «Про корпоративну етику у Європі»; Резолюція ПАРС № 1554 (2007) «Про конфлікт інтересів членів Парламентської Асамблеї Ради Європи»; Резолюція ПАРС № 1547 (2007), «Про етику державних прав людини у Європі»; Резолюція КМ РС № 8 (2003) «Про консультативний статус міжнародних неурядових організацій у Раді Європи»; Резолюція КМ РС № 9 (2003) «Про статус партнерства між Радою Європи та, відповідно, національними неурядовими організаціями» [17].

Про обов'язкову участь громадськості в подоланні корупції зазначено в Конвенції ООН проти корупції, підписаній 18 жовтня 2006 року [5]; ефективна реалізація антикорупційної політики держави має базуватися на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних і просвітницьких процедур, що може бути забезпечено виключно за умови спільної участі у цьому процесі органів влади та громадськості.

Так, стаття 13 Конвенції визначає необхідність участі суспільства в заходах щодо запобігання та 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 подолання розумного суспільством факту існування, причин і невідомого характеру корупції, а також за роз, що створюються нею [13].

Згідно з позицією Кабінету Міністрів, що участь слід змінювати за допомогою таких заходів, як посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах та університетах; сприяння заохоченню та захисту свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію [13].

У межах дослідження окресленої проблеми варто також відмітити такий важливий документ, як «Річна національна програма співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік», затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2016 року № 45/2016, що фіксує, у контексті очікуваних українським суспільством змін, необхідних для подальшого успішного розвитку держави, особливу роль відіграє внутрішня політика, спрямована на комплексне, глибоке та невідкладне реформування України, зокрема проведення антикорупційної реформи [10].

У свою чергу, «Річна національна програма співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік», зокрема, перед-

бачила зобов'язання України забезпечити виконання антикорупційного законодавства України; функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро України як правоохоронного органу; належний моніторинг способу життя державних службовців; створення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; проведення перевірки державних службовців відповідно до Закону України «Про очищення влади»; відкриття інформації про кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб і про зареєстровані права на нерухоме майно (майнові реєстри) [19].

Достіть важливе місце серед стратегічних актів, які стосуються її антикорупційної політики, відводиться «Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні» [1]. Він має на меті реалізацію, зокрема, заходів, що передбачені Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами від 4 червня 2015 року № 509-VIII, а також Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

Серед найважливіших проєктів законів, які необхідно прийняти на виконання цього Плану, слід виділити такі: «Про внесення змін до деяких законів України щодо забез-

печення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та парламентських депутатів України»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення (визначення) незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації»; «Про зовнішній антикорупційний аудит органів державної влади», а також «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування демократичного цивільного контролю над Воєнним організацією держави», який повинен передбачати створення механізмів дієвого контролю у сфері національної безпеки із залученням інститутів громадянського суспільства, зокрема з використанням фінансових і матеріальних ресурсів».

Висновки. Таким чином, як показало наше дослідження, інститути громадянського суспільства є достіть вагомими суб'єктами запобігання корупції, що підкріплюється положеннями багатьох нормативно-правових актів як міжнародного, так і національного законодавства. Органи державної влади у здійсненні антикорупційної політики повинні заручитися підтримкою громадянськості, що дасть можливість зробити цей процес більш ефективним і, найголовніше, прозорим. Завдяки залученню інститутів громадянського суспільства до боротьби з корупцією українська влада зможе виконати всі міжнародні зобов'язання щодо подолання корупції, що ватомо позначиться на Європейському напрямку нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні в сучасний період : [монографія] / О.Ю. Бусол . Нац. акад. наук України Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ : Ін Юре, 2014. – 562 с.
2. Валюшко І.В. Розвиток механізмів залучення громадськості до заходів протидії корупції в Україні. Аналітична записка / І.В. Валюшко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/266/>.
3. Голина В.В. Запобігання корупції з використанням регіонального досвіду її дослідження / В.В. Голина, М.Г. Колодяжний // *Право України* – 2015 – № 12 – С. 22–29.
4. Йосифович Д.І. Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів як засіб участі громадськості у запобіганні корупції / Д.І. Йосифович // *Митна справа*. – 2011. – № 6 (78) – Частина 2 – Книга 2 – С. 723–731.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року / ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V // *Відомості Верховної Ради України* – 2007. – № 49. – Ст. 506.
6. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля / ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 3 – Ст. 1191.
7. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади / за заг. ред. І.М. Осика (Інститут прикладних гуманітарних досліджень), М.І. Хавронюк (Центр політико-правових реформ) та ін. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikorupciynoiy-ekspertizi>.
8. Погорілка В.Ф. Конституційне право України: Академічний курс [підруч.] в 2 т. – Т. 1 / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – 544 с.
9. Власов І.С. Правовые акты: антикоррупционный анализ : [науч.-практ. пособие] / И.С. Власов и др. : отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найдено. : Институт законодательства и сравнительного правоведения . Юридическая фирма «Контракт». – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 176 с.
10. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік / Указ Президента України від 12 лютого 2016 року № 45/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2016>.
11. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-19>.
12. 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.
13. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики: роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 серпня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/m059:23-1/1/print1445635034131541>.
14. Федоренко В.Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В.Л. Федоренко, Я.О. Кагляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/20126.
15. Як провести громадську антикорупційну експертизу? Методичні рекомендації. За заг. ред. О.С. Хмари. – 2013. – 40 с.
16. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE(2009)CODE1) Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasbourg, 2009.
17. Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying). Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009.
18. Recommendation Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776th meeting of the Ministers' Deputies. – Strasbourg, 2001.
19. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік / Указ Президента України від 23 квітня 2015 року № 238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/238/2015/print1449159910658222>.
20. Ступнік Я.В. Корупція як загроза національній безпеці країни / Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 22–23 квітня 2016 р.). – Ужгород : Ужгородський національний університет, 2016. – С. 205–208.