

Основні законодавчі гарантії залучення інститутів громадянського суспільства до системи суб'єктів запобігання корупції

Автор: Берназюк Інна

Організація: ПВНЗ «Європейський університет»

Видання: Конституціоналіст · 2016

Дата публікації: 2023-03-02

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/osnovni-zakonodavchi-harantii-zaluchennia-institutiv-hromadianskoho-suspilstva-do-systemy-sub-ektiv-zapobihannia-koruptsii/>

Відомості про автора

Берназюк Інна

ПВНЗ «Європейський університет»

Анотація

УДК 54747105

ОСНОВНІ ЗАКОНОДАВ

ГАРАНТ ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ

ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО СИСТЕМИ

СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

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 ІМС щодо діяльності у сфері запобігання корупції науковці, серед яких

М. Плотнікова [7], О. Новікова [6], С. Шатрава [19], С. Рудовська [16],

(175) 2016 РОКУ

1. М. Берназюк

кандидат юридичних наук, головний спеціаліст Національного банку України 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 державної 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 нормативноправових 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 інформацій-

ної відкритості у суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів, виявлення конкретних випадків корупційних дій; МЕН пт полная

Е ганізація просвітницької з населенням та окремими ТІ ція Кабінету Міністрів 0 олягає у тому, що громадонтроль здійснюватиметься вязкового громадського "© ННА законопроектів та ВОС інших нормативно-правоів, ЩО передбачають наданг переваг окремим субектам зрювання, а також делегуода нкцій, повноважень орі виконавчої влади або органів.

евогО! самоврядування, у тому ,| -пров рh ційної експертизи проектів К. ,омативно-правових актів; внесення пропозиції субек- ,права законодавчої ініціатиодо вдосконалення законовчого регулювання відносин, ю виникають у сфері запобігання що ротидії корупції. ;

q підвищення ефективності боби 3 корупцією слід залучати |ГС. "Розглянемо основні законодавчі гарантії залучення ІТС до ла субектів запобігання корупції, ред яких виокремимо такі групи нормативно-правових актів: - Конституція України;

= Закони України; - нормативно-правові акти Президента України; © - нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; ~ iHWi нормативно-правові акти. | До основних положень Консти- "туції України, які є гарантією допуску ІС 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. 5); - носієм суверенітету і єдиним ерелом влади в Україні є народ; (ст. 19); тується право слова, на віль- Х поглядів і пеає право вільно використовувана свободу і ду думки і не вираження свої;

реконань; кожен м; Збирати, Зберігати, поно мні Не нший спосіб на свій вибір (ст. 34); еє ні партії та і но а Ш ромадськ! організації для здійснення і захисту своїх прав 1 свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 56);

- 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. 58); - 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 посггань (ст. 55). й Базовим законом, який визначає основну проблематику анти-

БЮЛЕТЕНЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

корупційної боротьби, завдання бі подолання цієї проки, а також критерії та етапи реалізації державної антикорупційної політики став Закон країни «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699-МІ (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; Ш - успішна протидія корупції можлива за умови 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 вищеописаної 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

№5075) 2016 РОКУ

антикорупційної реформи, зокре- Ма, 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,

0. Новіков прийшов до виснов-

ку, 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 корупційних чинників, орган влади зобов'язує враховувати при прийнятті своїх рішень; порядок проведення громадської експертизи має чітку процедуру інформування суб'єктів експертизи і громадськість 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 корупційних 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 організацій.

ної точки зору, для ініціатора такої експертизи аналіз правових документів ОВВ щодо наявності у них корупційних 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 корупційних 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). Її завданнями антикорупційної експертизи є проведення комплексного дослідження нормативів"

ТО Діяти тут також підготовка обґрунтування висновків щодо наявності відсутності в актах корупційних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення (2), у своєму роз'ясненні «Участь адської у заходах щодо обігання корупції як запоруки антикорупційної політики» Генеральна прокуратура України приходить до висновку, що з корупцією можна боротися, використовуючи такі заходи: СІУТО 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 діяльності публічних службов-

ців, просвітницька робота з населенням і окремими цільовими групами, виховання молоді у дусі неприйняття корупції. При цьому Міністерство 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 Міністерством 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. П таких механізмів є гроходів, що релле низка занеурядовими органі. генія тою визначені орт 4 ня проблемних питань діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні створені Умови для реалізації завдань громадського моніторингу. Сприятиме 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 громадський

БЮЛЕТЕНЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРДІНИ

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 акції 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 недосконалість 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, ма" тимуть можливість також викону" вати функції суб'єктів запобігання корупції;

і запровадження збалансова" них механізмів обміну отриманої в процесі діяльності інформації про факти корупційних діянь та ідей стосовно їх припинення та недопуску в майбутньому. До основних механізмів за" лучення 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 у й

Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення В: 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. Ме 383/5 (Електронний ресурс). - Режим доступу :<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15> й

5. Круглий стіл на тему «Громадська антикорупційна експертиза регуляторних актів»

(Електронний ресурс). - Режим доступу : <http://wwwi.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. - Ме 10. - С. 51-36. Плотнікова М. В. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів Національного банку України / М. В. Плотнікова // Правовий вісник УАБС. - 2012. -

№1 (6). - С.94-97,

Прес-конференція на тему: «Громадська антикорупційна експертиза, або що може громадськість» [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.ige.bo.ua> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-МІІ (Електронний ресурс}. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/print1449159910658222> Про затвердження Державної програми щодо антикорупційної політики в Україні (Антико, постанова Кабінету Міністрів України від 2 ресурс]. - Режим доступу : <http://print1445635034131541> й Те 0(173) 2016 РОКУ

10. реалізації засад державної

рупційна стратегія) на 2015-2017 роки: 9 квітня 2015 р. № 265 (Електронний ру/гакоп3 гада.доума/амів/5пом/265-2015950092BE/

БЮЛЕТЕНЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

11. Про затвердження Порядку

с діяльності органів від 05.11.2008 р. № 972 де о! влади постання 20" і 05.1 р. Ме 976 [Еле : Постанова Кар; 9 Ua/laws/show/976. 00g SL ресурс), en

12. Про Національну а -760095BE

України від лоз КРУП прияння прове, т В владі ідської експертизи

15. Реєстр громадські

rgo.informjust.ua

14. Реформування анти

(Електронний рес view/262 УР

15. Роз'яснення положе,

корупційної полі по) с! - Режим pls держави: мета Та шляхи реалізації у: еру/гибіп.пегс. дом иа:8080/икг/вств/

16. Рудовська : і і

У С.1. Ключої lish/printable article?art id-245749807

17. Тренінг «Г,

р " ромадська антикор ртиза для ефі | еу ефективного бюдж: <http://frgn.mk.ua/2p=779>; рядкування»
(Електронний ресурс). - режим дос У:

18. Участь громадськ і

СТО кості у за успішної ант У заходах щодо запобігання корупції як запорука ики : розу іні роз'яснення
Міністерства юстиції України лектронний gov.ua/laws/show/n0059 и ресурс]. - Режим доступу : <http://zake>

19. Шатрава С. О. Антикору; 325-11/prini1445655054151541 у: <http://zakon3.rada>.

факторів У діяльності суб'єктів публі 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.

ка, громадська експертиза, громадянське

Ключові слова: антикорупційна політи з

ромадянського суспільства. суспільство, інститути г Стаття надійшла до редакції: 22.04.2016.

ОСНОВНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ

ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

К СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

факт нти, И.Н. Берназюк В статье выяснены основные законодательные гарантии привлечения институтов гражданского общества к кругу субъектов предупреждения коррупции. Й Акцентируются основные механизмы участия неправительственных организаций в антикоррупционных мероприятиях. Приведены группы нормативно-правовых актов, которые входят в число гарантий привлечения институтов гражданского общества к кругу субъектов предупреждения коррупции, среди которых Конституция Украины, законы Украины, акты Президента Украины, Кабинета Министров Украины и другие акты законодательства.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, общественная экспертиза, гражданское общество, институты гражданского общества. Получено: 22.04.2016.

THE BASIC LEGISLATIVE GUARANTEES INVOLVEMENT

OF CIVIL SOCIETY OF SUBJECTS TO PREVENT GORRUPTION

1.M. Bernaziuk The article revealed the basic legislative guarantees the involvement of civil society to the circle of corruption prevention. The basic mechanisms for NGO participation in anti-corruption activities. An group of regulations that are among the guarantees involvement of civil society to prevent corruption range of subjects, including the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and other legislative acts.

Keywords: anti-corruption policy, public examination, civil society, civil society.

Received: 22.04.2016. Тел ony 7

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)