

Н. Підбережник

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Розглянуто правові та організаційні механізми залучення громадськості до запобігання та протидії корупції в Україні. Досліджено особливості функціонування інституту викривачів фактів корупції. Розкрито роль неурядових організацій як інститутів громадянського суспільства у боротьбі з корупцією через механізм взаємодії з органами державної влади.

Ключові слова: корупція, запобігання та протидія корупції, громадськість, євроінтеграція, інститут викривачів фактів корупції, неурядові організації, органи державної влади, взаємодія.

Корупція стала однією з головних політичних, економічних і соціальних проблем в Україні, яка несе загрозу багатьом елементам суспільно-політичного ладу. Високий рівень корумпованості у суспільстві та відсутність адекватного покарання за корупційні правопорушення не лише гальмують демократичні перетворення, але й підривають довіру до України з боку європейської спільноти, що становить вагому перешкоду на шляху до інтеграції України в ЄС.

Так, згідно з результатами соціологічного опитування, проведеного у листопаді 2015 р. в рамках кампанії “Вони б не мовчали”, Transparency International Україна оприлюднила рейтинг 10 найбільш корумпованих сфер суспільно-політичного життя України. До нього належать: корупція в навчальних закладах; корупція під час оформлення документів на землю під час приватизації та виділення земельних ділянок; благодійні внески у лікарнях; корупція під час призову у військкоматах (відсутність єдиного реєстру дозволяє “продавати” справи); зайві платежі при оформленні закордонних паспортів; корупція у житлово-комунальній сфері; корупція у судах; корупція у правоохоронних органах; корупція при перетині кордону в зоні АТО; корупція в податковій системності та на митниці [1].

Основними причинами поширення цього негативного явища в Україні є відсутність чіткого та узгодженого процесу реформування правоохоронної та судової систем; злиття влади і бізнесу; недемократичні умови функціонування партійної системи (залежність політичних партій від окремих бізнесових структур і лобіювання їхніх інтересів на вищому державному рівні); недотримання норм антикорупційного законодавства, низький рівень ефективності діяльності інституцій щодо запобігання та протидії корупції.

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

В Україні на сьогодні вже існує прецедент ефективної участі неурядових організацій у формуванні антикорупційної політики. Йдеться про Реанімаційний пакет реформ, який об'єднав понад 150 експертів із громадських організацій, аналітичних

центрів та бізнесу, серед яких: активісти коаліції громадських організацій “Новий Громадянин” та Громадського сектора Євромайдану. Метою діяльності ініціативи є взаємодія з органами державної влади у розробці та реалізації низки реформ щодо реформування системи державного управління та подолання корупції. Ключовими напрямками роботи ініціативи на сьогодні є: судова реформа, реформа прокуратури; реформа органів правопорядку; антикорупційна реформа; реформа виборчого законодавства; адміністративна реформа; реформа децентралізації та регіонального розвитку; податкова реформа; дерегуляція і стимулювання розвитку підприємництва та інвестицій; пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту; освітня реформа; охорони здоров’я; земельна реформа; медіа реформа [2]. З огляду на це, доцільним є дослідити управлінські механізми участі громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні.

Питання корупції науковцями здебільшого розглядаються через призму функціонування системи державного управління, формування правового та інституційного механізмів антикорупційної політики в Україні. Зокрема, явище корупції у системі органів виконавчої влади досліджували: С. Дубенко, С. Кохан, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, С. Сєрьогін. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією вивчали: А. Тіньков, І. Чубенко, Ю. Рубінській, М. Мельник, М. Керницька, Н. Розлуцький. Проте місце та роль громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні залишились поза увагою дослідників.

Метою статті є проаналізувати державно-управлінські механізми залучення громадськості та неурядових організацій до боротьби з корупцією в Україні в контексті євроінтеграційних процесів.

Відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції (далі – GRECO), Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС, рекомендацій ЄК “За демократію через право” (Венеціанської комісії) та пропозицій програми ЄС SIGMA, які ґрунтуються на ключових міжнародних актах антикорупційного спрямування, в Україні на сьогодні прийнято низку антикорупційних законів. Вони містять основні принципи запобігання та протидії корупції, регламентують правові та організаційні засади функціонування системи боротьби з корупцією в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних заходів, правила усунення наслідків корупційних правопорушень.

Так, відповідно до Закону України “Про запобігання корупції”, корупція трактується як використання особою наданих їй службових повноважень чи пов’язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних із ними можливостей [3]. Спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції закон визначає органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції.

Зокрема, до компетенції Національного антикорупційного бюро України віднесено розслідування кримінальних корупційних правопорушень, що вчиняються вищими посадовими особами країни і представляють загрозу національній безпеці. Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади, що повністю підзвітний Кабінету Міністрів України. Його діяльність передбачає, здебільшого,

перевірку правдивості даних у деклараціях українських чиновників, відповідності стилю життя державних службовців їхнім заявленим доходам. Відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції” № 198-VIII від 12.02.2015 р., внесено зміни до Закону України “Про прокуратуру”. Згідно з ними, у Генеральній прокуратурі України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, до функцій якої належать: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов’язаних із корупційними правопорушеннями.

Окрім зазначених інституцій, Закон України “Про запобігання корупції” гарантує право громадськості брати участь у заходах щодо протидії корупції. Зокрема, встановлюється 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. До її функцій належить заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, затвердження щорічних звітів про діяльність Національного агентства, надання висновків за результатами експертизи проєктів актів Національного агентства, делегування для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу [4]. З огляду на зазначені компетенції, діяльність Громадської ради при НАБУ має рекомендаційне та дорадче спрямування, і наскільки її висновки та пропозиції будуть враховуватись у формуванні та реалізації антикорупційної політики, стане своєрідним іспитом на відкритість та ефективність діяльності нових антикорупційних інституцій.

У рамках залучення громадськості до боротьби з корупцією з 1 лютого 2016 р. у Національному антикорупційному бюро України у тестовому режимі розпочала роботу безкоштовна телефонна лінія 0-800-503-200 для повідомлень про корупційні правопорушення від громадян та юридичних осіб. Зателефонувавши за цим номером, громадяни можуть залишати пропозиції, зауваження, заяви, скарги, запити на отримання публічної інформації, отримувати інформацію про діяльність НАБУ, дізнаватися графік роботи громадської приймальні, а також повідомляти про кримінальні корупційні правопорушення. Повідомлення громадян, отримані працівниками НАБУ в телефонному режимі, реєструються, оформляються та передаються для опрацювання компетентним підрозділам.

Окрім цього, держава заохочує громадян до викриття інформації про корупційні злочини. Для цього в Україні запроваджено інститут викривачів фактів корупції, яким гарантовано захист від переслідування. Відповідно до Закону України “Про запобігання корупції”, викривачі інформації про корупційні правопорушення та члени їх сім’ї не можуть бути звільнені чи примушені до звільнення, притягнуті до дисциплінарної відповідальності чи піддані з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) з огляду на повідомлення про корупційні правопорушення. Закон зобов’язує уповноважені органи держави розглядати анонімні

звернення про корупційні правопорушення та вживати заходів для їх припинення. Такі повідомлення підлягають перевірці у термін не більше 15-ти днів від дня їх отримання.

При наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів або їх близьких осіб правоохоронні органи щодо них можуть застосовувати правові, організаційно-технічні та інші, спрямовані на захист від протиправних посягань, заходи, передбачені Законом України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” [5].

Проте, як свідчать висновки “Transparency International Україна”, щоб інститут викривачів ефективно почав працювати в Україні, необхідно створити доступні і безпечні, насамперед, зовнішні канали розкриття інформації (зокрема запровадити санкції за порушення анонімності і конфіденційності викривача, утиски та переслідування з боку зазначених ним осіб); розповсюдити захист викривачів не тільки на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом України “Про запобігання корупції”, але й на розкриття інформації про всі незаконні дії; реформувати судові та правоохоронні органи; створити незалежний орган для розслідування повідомлень викривачів; розробити в законодавстві реальні механізми захисту, що зроблять чинні правові норми реальними, а не лише декларативними [6].

Доцільно наголосити, що Transparency International Україна за підтримки Міністерства інформаційної політики, Біржі соціальної реклами та проекту “Об'єднуємося заради реформ (UNITER)”, що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Рада, в Україні ініціювали у 2015 р. інформаційно-правозахисну кампанію захисту викривачів корупції під назвою “Вони б не мовчали”. Її основною метою стало змінити негативне ставлення до викривачів корупції. Кампанія супроводжується розміщенням білбордів із зображенням українських грошей з портретами Т. Шевченка, Лесі Українки та Г. Сковороди. Роти видатних українців символічно закриті гумками для грошей, бо вони змушені бути учасниками корупційних процесів. Слоган кампанії – “Вони б не мовчали” – закликає не мовчати, бо корупція – це ганебне явище та злочин. Партнерами інформаційної кампанії виступили рекламні агенції HAVAS Worldwide Ukraine, Cheil Ukraine, а також мережа кінотеатрів “Мультиплекс” [7].

Незважаючи на те, що національне законодавство України передбачає участь інститутів громадянського суспільства в реалізації державної антикорупційної політики та наголошує на важливості здійснення громадського контролю за діяльністю державних службовців, корумпований стан системи правосуддя та правоохоронних органів, системи державного управління загалом позбавляє громадян реальних ефективних державно-управлінських механізмів участі у боротьбі з корупцією. Євроінтеграційні прагнення України та зростання уваги до неї з боку Єврокомісії у питанні боротьби з корупцією в рамках імплементації Угоди про асоціацію та лібералізації візового режиму вимагає активізації процесу залучення громадян до боротьби з корупцією. Тож для подолання суспільного скептицизму щодо громадських ініціатив у вирішенні проблеми корупції повинна посилитись роль неурядових організацій як інститутів громадянського суспільства, а дієвим механізмом їх участі у процедурах прийняття управлінських рішень як важливої передумови протидії корупції повинна стати взаємодія з органами державної влади в цьому питанні.

На сьогодні у взаємодії неурядових організацій та органів державної влади стосовно боротьби з корупцією переважають “неформальні” складові, що базуються на

особистих відносинах. Це значно обмежує можливості реального та дієвого громадського контролю, участь громадськості у запобіганні та протидії корупції [8]. До основних причин низької ефективності взаємодії неурядових організацій та органів державної влади у боротьбі з корупцією належать несистематичність діяльності дорадчих структур при органах державної влади та непрозорість розподілу ресурсів, коли бюджетні видатки та проведення конкурсів щодо міжнародних програм фінансування заходів у протидії поширенню корупції відбувається поза громадським контролем із значними зловживаннями.

З огляду на це, для формування дієвого механізму перманентної взаємодії неурядових інституцій з органами державної влади у питаннях боротьби з корупцією необхідно створити при органах державної влади та місцевого самоврядування підрозділи, які б безпосередньо займалися взаємодією із інститутами громадянського суспільства щодо вирішення проблеми корупції в Україні. Така співпраця стане невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни загалом, а налагоджені канали взаємодії між органами державної влади та "третім сектором" слугуватимуть запорукою якісної державної антикорупційної політики, спрямованої на захист стратегічних національних інтересів.

Основою взаємодії неурядових організацій та органів державної влади в питаннях запобігання та протидії корупції повинні бути принципи громадської активності, партнерства, відкритості та відповідальності, політичної незалежності. Органи державної влади повинні підтримувати громадську ініціативу шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації. Відносини партнерства та рівноправності дадуть змогу створити умови для об'єднання зусиль державного та громадського сектора з метою вирішення питань боротьби з корупцією, зроблять таку співпрацю ефективною. При цьому діяльність неурядових організацій та органів державної влади має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності. При здійсненні діяльності неурядові організації мають бути вільними та незалежними, діяти виключно в межах закону.

Основними формами взаємодії неурядових організацій та органів державної влади у питаннях подолання корупції повинні стати:

- проведення органами державної влади й неурядовими організаціями моніторингу та аналізу громадської думки щодо причин виникнення та шляхів подолання корупції;

- формування при органах державної влади за участю громадських експертів та активістів консультативно-дорадчих експертних органів на громадських засадах, основним завданням яких стала б реалізація проектів аналітично-дослідницького та інформаційного спрямування, зокрема: пошук науково-обґрунтованих шляхів подолання проблеми корупції в Україні; організація просвітницьких заходів серед різних груп населення з метою формування нетерпимого ставлення до корупції як явища; інформування суспільства про реальні заходи і результати антикорупційної політики в Україні;

- спільне забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів, виявлення конкретних випадків корупційних дій. Для належної реалізації цієї форми взаємодії треба запровадити менш складні процедури подання запитів на одержання інформації, визначити обов'язок органів державної влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж

короткого часу і розглянути можливість створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до офіційної інформації;

– налагодження органами державної влади та неурядовими організаціями ефективних каналів подання скарг та пропозицій з боку громадян, що стосуються питань запобігання та протидії корупції. Це дасть змогу створити сприятливе інформаційне поле, підвищить рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод;

– здійснення неурядовими організаціями громадського контролю за діяльністю органів державної влади у сфері боротьби з корупцією у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам публічної влади експертних пропозицій. Головною ціллю моніторингу має стати забезпечення підзвітності органів публічної влади перед громадянами. Об'єктом моніторингу може виступати широке коло суб'єктів: структури виконавчої влади, політичні партії, парламент, судові та правоохоронні органи. При цьому органи державної влади не повинні чинити перешкод такому моніторингу, а навпаки – всебічно сприяти його незалежному проведенню;

– співпраця органів державної влади та неурядових організацій при формуванні політики підготовки та перепідготовки кадрів державного управління, спільному навчанні посадових осіб та представників громадських організацій навикам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у запобіганні та протидії корупції.

Висновки

1. Ефективна реалізація державної антикорупційної політики в Україні повинна відбуватись за участю громадськості і базуватись на комплексному застосуванні попереджувальних, просвітницьких, контролюючих та викривальницьких процедур, механізму взаємодії неурядових організацій та органів державної влади.

2. Основою антикорупційної політики України повинні бути базові принципи демократичного врядування, зокрема: відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття управлінських рішень, наявність дієвих механізмів контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства, свобода слова та незалежність засобів масової інформації.

3. Створення доступних і безпечних каналів розкриття інформації щодо фактів корупції, реформування судових та правоохоронних органів і забезпечення надійного захисту викривачів корупції повинні забезпечити активізацію громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні.

4. Посилити роль громадянського суспільства у боротьбі з корупцією зможе налагодження ефективної системи взаємодії неурядових організацій та органів державної влади в цьому питанні за допомогою таких форм, як: спільне проведення моніторингу та аналізу громадської думки щодо причин виникнення та шляхів подолання корупції; реалізація проектів аналітично-дослідницького та інформаційного спрямування в рамках антикорупційної політики; забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві щодо стану корупції.

Предметом розгляду у подальших наукових дослідженнях стануть управлінські механізми залучення громадськості до боротьби з корупцією у розвинених європейських державах та можливість імплементації цього досвіду в Україні.

Список використаної літератури

1. Transparency International составила рейтинг коррупционных сфер в Украине [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ru.espresso.tv/news/2015/12/09/transparency_international_sostavyla_reyting_korruptsyonnykh_sfer_v_ukrayne.
2. Реанімаційний пакет реформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.usipr.kiev.ua/menu/33/lang/tab02>.
3. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.
4. Там само. — Ст. 2056.
5. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України № 901-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 44.
6. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та в світі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27118580.html>.
7. Викривачам корупції пропонують активізуватися, а державі – краще їх захищати [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5402.html>.
8. Усаченко Л. М. Основні аспекти, форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями [Електронний ресурс] / Л. М. Усаченко. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/26.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2016

Схвалена до друку редколегією 29.05.2016

N. Pidberezhnyk

PUBLIC PARTICIPATION IN PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

Legal and organizational mechanisms for involving civil society in preventing and combating corruption in Ukraine are considered. The functional peculiarities of the institution of corruption exposure are studied. The role of nongovernmental organizations as civil society institutions in fighting corruption through the mechanism for interaction with public authorities is revealed.

Key words: corruption, preventing and combating corruption, the public, European integration, institution of corruption exposure, nongovernmental organizations, public authorities, interaction.