

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 22 (35)

Суми – 2020

**SECTION 2
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

**СЕКЦІЯ 2
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i22.p22>

**ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ПРОЦЕСУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В
УКРАЇНИ**



*Заяць Богдана Романівна,
аспірант кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу,
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті зазначено, що системність впровадження антикорупційних заходів аксіоматично визнається ключовою запорукою ефективності антикорупційної діяльності на усіх рівнях її функціонування та є визначальним фактором реального зниження корупційної складової у функціонуванні держави у стратегічному сенсі. Досягнення системності як індикатора антикорупційної політики базується на одночасній конструктивній корекції всіх компонент національної системи, які мають істотний вплив на продуктивність процесів запобігання корупції.

Зазначено, що внаслідок проведеного узагальнення положень законодавства України, дослідження значного обсягу наукових розвідок, котрі предметно стосуються окремих аспектів проблематики, ідентифікованої в якості самостійних векторів наукового пошуку, встановлена фактична відсутність гомогенності нормативного та теоретико-методологічного кластерів відображення інституту інтеграції громадянського суспільства в континіум суб'єктів запобігання корупції.

Практично підтверджено, що ефективність здійснення заходів щодо нейтралізації корупційного фактору у діяльності публічного апарату перебуває у прямій залежності від ступеня проактивності інститутів громадянського суспільства щодо реалізації антикорупційних ініціатив, а відтак доведена необхідність системного дослідження форм та методів налаштування практичної взаємодії правоохоронних інститутів держави з соціальним середовищем у площині запобігання корупції.

Узагальнення наукових робіт вітчизняних теоретиків права практично продемонструвало існуючу загрозливу тенденцію ідентифікації антикорупційної діяльності в якості виключної прерогативи держави. У свою чергу, абстрагування соціальних інститутів від здійснення заходів щодо нетралізації корупційних викликів в сучасному соціально-правовому просторі свідчить про недостатню увагу, яка приділяється науковцями даному питанню, що, корелюючи з міриадами недоліків національного законодавства, забезпечує подальшу експоненту експансію проявів корупції у всіх сферах соціальної комунікації.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститут, запобігання корупції, правопорушення, імплементація.

Zayats B.R. To the problem of mechanisms for involving civil society institutions in the process of preventing corruption in Ukraine improvement. The article states that the systematic implementation of anti-corruption measures is axiomatically recognized as a key guarantee of the effectiveness of anti-corruption activity at all levels of its functioning and is a determining factor in the real reduction of the corruption component in the functioning of the state in a strategic sense. Achieving of systematic approach as an indicator of anti-corruption policy is based on a simultaneous constructive correction of all components of the national system that have a significant impact on the performance of anti-corruption processes.

It is noted that due to the conducted generalization of the provisions of the legislation of Ukraine, the study of a considerable amount of scientific intelligence, that are related substantially to certain aspects of the problem identified as independent vectors of scientific search, the actual absence of homogeneity of the normative and theoretical and methodological constituent clusters corruption prevention measures has been revealed.

It is practically confirmed that the effectiveness of implementation of measures to neutralize the corruption factor in the activities of the public apparatus is directly dependent on the degree of proactiveness of civil society institutions in the realm of implementation of anti-corruption initiatives, and therefore the need for a systematic researches of forms and methods of setting up the practical interaction of law enforcement institutions prevention of corruption is highly needed.

Generalization of the scientific work of domestic law theorists has practically demonstrated the existing threatening tendency of anti-corruption activity identification as the exclusive prerogative of the state. In turn, the abstraction of social institutions from the implementation of measures corruption challenges neutralization in the modern socio-legal space indicates the lack of attention to this issue, which, correlating with the myriad deficiencies of national legislation, provides further exponential expansion of the corruption in all social spheres.

Keywords: civil society, institute, prevention of corruption, offenses, implementation.

Постановка проблеми. Існуюча нині в Україні проблема превенції корупції зумовила виникнення значної кількості доктринальних концепцій як стратегічного, так і локального штибу, котрі, в певній мірі вимагають низки трансформацій чинних правових, фінансово-економічних, інституційних та процедурних сфер. Незважаючи на чималу кількість наукових розвідок, присвячених дослідженню алгоритму превенції корупції, жодна з них не оминає своєю увагою потребу перегляду наявної моделі інтеграції соціального середовища у процес запобігання корупції.

Огляд останніх досліджень. Розкриттю питання удосконалення адміністративно-правового механізму запобігання корупційним деліктам та форм залучення інститутів громадянського суспільства в межах національного політико-правового простору України присвячено наукові розвідки вчених-юристів, а саме: Д. Брауна, Л. Ільчука, С. Кравченка, В. Мілера, А. Михненко, А. Мудрова, І. Левченка, Є. Невмержицького, Т. Тагаєва, О. Руснак та інших.

Мета статті. Полягає в тому, щоб на основі праць вчених-юристів окреслити питання вдосконалення механізмів залучення інститутів

громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні

Виклад основного матеріалу. Позаяк гарантією формування якісної та ефективної системи діяльності будь-якого соціально-правового механізму є напрацювання чітко окресленої парадигми цілей та задач, вважаємо за необхідне структурувати й деталізувати основні засади покращення ефективності кооперації інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупційним проявам, водночас окреслюючи саме ті детермінанти чинного вітчизняного законодавства, котрі нівелюють якість та ефективність антикорупційного процесу та приводячи практичні рекомендації стосовно нейтралізації останніх. Провідними запоруками вдосконалення алгоритму включення громадянського суспільства власне у процес превенції корупційним деліктам в Україні виступають:

□ Регламентация правового підґрунтя створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних громадських інститутів.

Спеціалізованим правовим підґрунтям функціонування антикорупційних інститутів громадянського суспільства є: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996

«Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [1], відомчі нормативно-правові акти антикорупційних громадських інститутів (положення, статuti, програми). Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, нажаль, не окреслено алгоритм відбору представників громадянського суспільства для участі у здійсненні заходів антикорупційного моніторингу й превенції корупційних проявів в органах публічної влади, водночас декларується алгоритм інтеграції представників громадськості власне у процес здійснення державної політики (консультативні, експертно-аналітичні функції). На нашу думку, позиціонована аномія чинного законодавства визначає фактичне зниження якості та ефективності громадського сегменту запобігання корупційним проявам й вимагає прийняття спеціалізованого акту державного управління – Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про громадські ради антикорупційного контролю», в котрій слід передбачити наступні приписи:

А) Визначення правового статусу спеціалізованих антикорупційних громадських організацій в якості об'єднання громадян, переважна більшість котрих мають практичний досвід у реалізації антикорупційних заходів та профільну освіту. Вважаємо за доцільне, внести до процедури реєстрації антикорупційних громадських організацій припис, котрий підтверджував би можливість надання їм статусу антикорупційної інституції шляхом надання підтверджуючих документів під час реєстрації даного інституту;

Б) До основних повноважень антикорупційних громадських організацій віднести:

- ґрунтовний аналіз як документальних так і статистичних даних алгоритму управлінської діяльності органів публічної влади на предмет наявності детермінантів корупційних проявів;

- підготовка аналітичних довідок про факти виявлення корупційних правопорушень та можливі детермінати корупціогенезу;

- здійснення антикорупційної перевірки претендентів на заміщення вакантних посад публічної служби в частині відповідності їх критеріям «доброчесності».

В) Встановлення вимоги – наявність практичного стажу не менш двох років у сфері превенції корупційним проявам у претендентів, котрі пропонуються громадськими антикорупційними об'єднаннями для участі у формуванні громадських рад при органах публічної влади.

Апріорі, на часі є потреба у внесенні змін до окремих положень чинного законодавства стосовно алгоритму доступу до публічної інформації та найважливіших показників управлінської діяльності органів публічної влади в цілому. Певні обмеження стосовно обсягу інформації, котра надається на запит суб'єктів приватного права, так і фактична відмова щодо надання інформації з обмеженим доступом подеколи використовується як правовий механізм для ухилення від надання інформації, котра може містити дані стосовно порушення суб'єктом управління вимог антикорупційного законодавства. На нашу думку, враховуючи вище зазначене, доречно здійснити низку наступних заходів, а саме:

А) Анулювати обмеження стосовно рамкування документального супроводу відповіді на інформаційний запит суб'єктів приватного права. Цілковито підтримуємо думку А. Кладченко, який слушно зазначає: «...в розрізі проблеми співмірності інститутів доступу до публічної інформації та встановлення законодавчих обмежень щодо такого доступу, необхідно, перш за все, виходити з позицій пріоритетності законодавчих гарантій. Доступ до інформації – конституційна та міжнародно-визнана запорака здатності суб'єкта бути активним учасником соціального життя, передумова дійсної демократичної основи публічного устрою. Натомість інститут захисту інформації спрямований, передусім, на мінімізацію ризиків неправомірного використання відомостей з обмеженим доступом, що може становити загрозу національним інтересам. Слід водночас відзначити, що більшість відомостей, які підпадають під вказану правову охорону жодної, навіть потенційної, загрози національним інтересам не становлять, відтак, в руслі демократичних тенденцій, притаманних сучасному соціальному середовищу, вибір на користь зменшення ареалу охорони інформації є очевидною закономірністю» [2, с. 16].

На нашу думку, рамкування доступу громадських антикорупційних інститутів до інформації стосовно стану управлінської діяльності, відомчих нормативно-правових актів органів публічної влади, котрі приймаються в межах наданої їм компетенції, стану дотримання фінансово-планової дисципліни, через наявність нормативних приписів, котрі встановлюють особливий правоохоронний режим цієї інформації, де-факто суперечить первинному призначенню даних інституцій та відіграє роль фактора нівеляції ефективності антикорупційної діяльності в державі загалом. Автор цілковито підтримує попередньо

висунути ініціативу в частині ліквідації рамкування у доступі громадських інститутів до інформації стосовно управлінської діяльності публічних установ, що водночас вимагає скасування та/або зміни низки нормативно-правових актів, котрими такі обмеження декларуються.

□ Сприяння системному характерові діяльності антикорупційних громадських інститутів по усій вертикалі органів публічного управління.

Проведене автором дослідження стану виконання програми залучення інститутів громадянського суспільства до механізму превенції корупційним проявам в органах публічної влади підтверджує про безсистемність та вибірковість інтеграції постійно-діючих антикорупційних громадських підрозділів у вертикаль публічних інститутів. Так, постійно-діючі громадські антикорупційні інститути створені та функціонують лишень при спеціальних антикорупційних установах та у складі окремих міністерств Кабінету Міністрів України. Феномен браку системного підходу у взаємодії публічного та громадського секторів стосовно запобігання корупційним проявам, на думку більшості науковців, достеменно чинить негативний вплив на якість та ефективність антикорупційних заходів.

На думку Мельника М. І.: «Рішуча позиція та системний характер антикорупційної практики – апробована досвідом багатьох сучасних держав модель викорінення корупції як явища. Національна практика, нажалі, не характеризується комплексністю підходу до залучення громадських організацій до проведення антикорупційних заходів. Поодинокі антикорупційні інституції наразі застосовуються як дорадчі інструменти та виконують консультативну роботу в державних органах. Дану практику не можна вважати достатньою, а відтак розраховувати на конструктивні наслідки теж не доводиться...» [3, с. 66].

Досвід евентуального дорадчого включення інститутів громадянського суспільства лишень у рамках інформаційної сфери функціонування публічних органів, де-факто перешкоджає громадським антикорупційним формуванням отримати доступ до низки процесуальних, управлінських, адміністративно-фінансових площин діяльності державних і муніципальних установ. Вважаємо, що практика формування постійно-діючих громадських підрозділів при всіх центральних органах державної влади не є новацією, а потреба сьогодення, гарантія досягнення Україною значного поступу в алгоритмі запобігання та протидії корупційної складової у практиці публічного управління.

Водночас, у низці наукових розвідок учених, а саме А. Мізерія [4, с. 74], В. Лукомського [5, с. 62-67], О. Аслаханова [6, с. 86] розглядалося питання стосовно раціональності формування структурних підрозділів громадського антикорупційного контролю також і при локальних органах влади. На нашу думку, доцільність цього заходу є безпідставною, позаяк, постійно-діючий інститут громадського антикорупційного контролю, котрий функціонує власне у структурі центрального органу публічної влади, маючи повний доступ до інформації стовно функціонування локальних інститутів відповідної вертикалі, практично здійснюватиме контрольні заходи і в рамках відповідної місцевої територіальної одиниці, при чому якість та ефективність цієї діяльності буде вагомішою через спроможність аналізу та співставлення досліджуваних показників перевірки за різноплановими за критеріями адміністративно-територіального поділу структурних підрозділів відповідного контрольованого органу.

Формат об'єднання громадських антикорупційних інститутів у систему публічного управління, апробований діяльністю громадських рад, на нашу думку є виправданим й таким, що заслуговує на подальше застосування. Водночас, системність запровадження громадських рад власне як антикорупційних інститутів громадянського суспільства при центральних органах публічної влади, на думку автора, виконуватиме домінуючу роль у превенції та протидії корупційній компоненті, особливо під час конкурсного відбору на вакантні посади апаратів органів публічної влади, становлячи достеменний превентивний механізм стосовно виникнення корупційних ризиків в процесі здійснення управлінської діяльності.

□ Впровадження транспарентного електронного механізму документообігу.

Чинним національним законодавством та практикою правозастосування, нині фактично не окреслено механізму доступу суб'єктів приватного права до змісту актів державного управління, котрі видаються органами публічної влади в межах їх функціональної компетенції. Охорона інформації службового характеру й персональних даних, котрі можуть міститися в актах державного управління, створюють правовий режим охорони державної таємниці, котрий передбачає, що аналіз зазначеної інформації чи відомостей на предмет факту корупційних ризиків чи правопорушень під час видачі відповідного акту може бути здійснений лишень правоохоронними органами в рамках самостійного провадження або заходів контролю, що засвідчує про брак ознак системності та постійності зазначених заходів.

Створення правового механізму постійного антикорупційного контролю за повсякденною управлінською діяльністю є запорукою запобігання корупції як феномену, водночас інтеграція громадських антикорупційних формувань у цей механізм є есенційною, враховуючи значний масив даних, котрі підлягають безперервній перевірці. Водночас, повноцінне здійснення громадського антикорупційного контролю за повсякденною управлінською діяльністю вимагає створення системи віддаленого доступу до всіх нормативно-правових актів органів публічної влади видаються, що зумовлює потребу у запровадженні електронного документообігу та його структурованого розміщення в єдиній інформаційній системі.

Серед учених-адміністративістів нині позиціонується дві основні концепції стосовно визначення можливостей до запровадження відкритого реєстру управлінських актів та наданням доступу до нього суб'єктам приватного права. Противники зазначеного підходу як аргумент зазначають:

- Порушення права на конфіденційність персональних даних та права на невтручання в особисте життя держувачів адміністративних послуг [7, с. 59-61];

- Складність та значні затрати, які доведеться понести державі для впровадження електронного документообігу [8, с. 107];

- Можливість протиправного використання отриманої інформації при відкритому доступі до бази даних [9, с. 152].

Апологети зазначеного підходу, умотивовуючи доречність запровадження електронного документообігу, констатують на перевагах цієї моделі діловодства, у порівнянні з традиційним:

- Розширення числа суб'єктів контролю за поточною діяльністю органів публічної влади без додаткового навантаження на державний механізм [10, с. 189-192];

- Формування в службових осіб відчуття постійного контролю за їх діяльністю та усвідомлення неможливості приховати корупційні зловживання [11, с. 81];

- Створення механізму єдиної управлінської практики з аналогічних питань, що є запорукою неупередженості процесу управлінської діяльності [12, с. 52-61].

Існуюча нині серед учених доктринальна дискусія стосовно спроможності та доречності впровадження механізму електронного документообігу, на нашу думку, повинна бути реалізована у напрямку позитивної інтерпретації зазначеного заходу, насамперед, у сфері залучення антикорупційних організацій. Не витримують

критики аргументи супротивників концепції електронного документообігу з огляду на те, що персональні дані, котрі подаються для прийняття управлінського рішення та інформація, котра містяться в акті державного управління не є тотожними за критерієм обсягу, відтак протиправне використання зазначених відомостей при доступі до них інших суб'єктів є де-факто неможливим. Зазначені ученими позитивні чинники запровадження та використання електронної системи документообігу, на думку автора, слід доповнити наступними детермінантами, а саме:

- А) Прискорення процесу документування та документообігу, мінімізація безпосереднього контакту дестинатора адміністративних послуг із суб'єктом управління;

- Б) Спроможність у подальшому мінімізації бюрократичних етапів реєстраційно-погоджувальних процесів, проходження котрих вимагається від суб'єктів приватного права

- В) Спрощення управління власне як процесу та ліквідація чи модернізація правових конструкцій, котрі виявили власну неліквідність у процесі практичного правозастосування;

- Г) Істотне покращення якості та ефективності контрольних заходів за діяльністю органів публічної влади.

- Перегляд структури моделі забезпечення діяльності антикорупційних громадських організацій спеціалізованого штибу.

Вдосконалення моделі інтегрування інститутів громадянського суспільства в площину запобігання корупції вимагає внесення змін та доповнень у чинному законодавстві або практики діяльності органів державного управління, але й осучаснення кластеру антикорупційних громадських інститутів, їх адаптацію до сучасних вимог в контексті якості реалізованої ними антикорупційної діяльності у публічному середовищі. Успіх антикорупційної діяльності прямопропорційно залежить від якісного ресурсу персонального складу громадських антикорупційних формувань, тому вкрай необхідним є запровадження кваліфікаційних цензів стосовно відбору кандидатів, котрі здійснюватимуть свою діяльність у зазначених громадських інститутах. Водночас, на часі є потреба у створенні таких умов, за яких висококваліфіковані спеціалісти будуть мотивовані здійснювати професійну діяльність у громадських інститутах та активно застосовувати власні практичні навички та досвід. На нашу думку, потребує перегляду норми чинного законодавства в контексті покращення соціально-економічного забезпечення громадських антикорупційних інститутів.

□ Імплементация дієвої моделі громадського самоврядування.

Підтримуємо позицію І. Годунова, який зазначає, що: «...централізація державної влади, особливо у сфері розпорядження бюджетними коштами, неодмінно тяжіє до виникнення тонізованих схем корупційного типу. ... В сучасних умовах фактично відсутні передумови для збереження державної бюджетної монополії, а міжнародна практика підтверджує ефективність самоврядного розпорядження активами локальних бюджетів саме територіальними громадами та муніципальними інститутами без втручання з боку адміністративного центру держави» [13, с. 69-70]. Аналіз міжнародного досвіду дає нам підстави висувати про достеменний антикорупційний ефект передачі повноважень стосовно формування, контролю та розпорядження місцевими бюджетами на користь територіальних громад, у тому числі з використанням механізму плебісцитів для узгодження стратегії бюджетного планування.

На нашу думку, з метою нейтралізації корупційної складової в умовах національного бюджетного процесу доречно імплементувати у чинне законодавство України наступні заходи, апробовані міжнародною спільнотою, а саме:

А) Ліквідувати практику перерозподілу прибуткової частини місцевих бюджетів через їх накопичення на єдиному казначейському рахунку;

Б) Запровадити правовий механізм автономного накопичення дохідної та самостійного впорядкування видаткової частин місцевих бюджетів через інститут кворумного голосування муніципальних органів;

В) Скасувати дотаційну та субвенційну складові бюджетного процесу, інтегрувавши процедуру бюджетоутворення невеликих адміністративно-територіальних одиниць у сферу повноважень районних рад народних депутатів;

Г) Фінансування програм соціального розвитку з місцевих бюджетів здійснювати лишень після їх затвердження громадою відповідних адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням авторизованого доступу до електронної системи громадянина.

Висновки. Наведені методи підвищення ефективності залучення інститутів громадянського суспільства в процес запобігання корупції, при їх належному та оперативному впровадженні в національну правову систему України дозволять досягти істотного поступального ефекту у складному та багатоаспектному процесі викоринення корупції з національної практики публічного управління, продовживши становлення України в якості паритетного учасника міжнародного співтовариства.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-istopada-2010-r-996> (дата звернення – 04.12.2019).
2. Кладченко А.О. Розвиток громадських інституцій у сфері антикорупційної діяльності // *Jurnal Juridic national: Teorie si Practica*. 2017. № 5 (27). Р. 15 – 19.
3. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. Монографія. Атіка. Київ, 2001. 236 с.
4. Мизерий А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Нижегород. юрид. ин-т МВД РФ. Нижний Новгород, 2000. 229 с.
5. Лукомський В. С. Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві: Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Інстит. держ. і права АН України. К., 1996. 178 с.
6. Аслаханов А. А. Проблемы уголовно-правовой борьбы со взяточничеством // *Государство и право*. 1993. № 4. С. 81-88.
7. Панченко П.М. Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. «Формула права». Москва, 2009. 576 с.
8. Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность (Мастер-класс по экономике и финансам). Экономика. Москва, 2015. 304 с.
9. Кісіль Р.-В. В. Системний аналіз механізму запобігання та протидії корупції у спеціалізованому законодавстві України. Науковий вісник Львівського університету бізнесу та права. Львів, 2013. № 4 (1). С. 150-154.

10. Шегабудинов Р. Ш. Борьба с налоговой и коррупционной преступностью. Вопросы теории и практики: монография. ЮНИТИ – ДАНА. Москва, 2011. 383 с.
11. Филиппов П. Опыт Грузии по предотвращению злоупотреблений госслужащими служебными полномочиями. Норма. Санкт-Петербург, 2010. 216 с.
12. Стеценко С. Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії: монографія / С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко. – К.: Алерта, КНТ, Центр учбової літератури, 2008. – 168 с.
13. Годунов И. В. Азбука противодействия коррупции от А до Я. Академический проект. Москва, 2012. 296 с.