

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО



Анатолій СУББОТ

професор кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки Національного університету Державної податкової служби України, доктор юридичних наук, доцент

УДК 342.9

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Із корупцією можна боротися, застосовуючи різні заходи: суто репресивні, які полягають у виявленні, розслідуванні та розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, зокрема такі, як посилення прозорості, підзвітності й доброчесності державних структур, правовий захист громадян та поліпшення правової обізнаності, дотримання етичних стандартів у діяльності публічних службовців, просвітницька робота з населенням та окремими цільовими групами, виховання в молоді несприйняття корупції.

Але кожен із наведених заходів буде малорезультативним, якщо під час їх реалізації не забезпечуватиметься підтримка суспільства. Досвід багатьох країн свідчить, що головна передумова подолання корупції – це активність заінтересованих громадян.

Метою цієї статті є визначення необхідної активної участі громадян у боротьбі проти корупції як невід'ємного і головного фактора ефективної протидії цьому анти-соціальному явищу.

Однією з найбільш визначних подій в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та проти-

дії корупції стало підписання 11 грудня 2003 року міжнародною спільнотою Конвенції ООН проти корупції, в якій передбачається обов'язкова участь громадськості у подоланні цього явища [1].

У положеннях вказаної Конвенції, підготовленої на основі найкращих практик у сфері запобігання корупції, з-поміж іншого наголошено, що ефективна реалізація антикорупційної політики держави має ґрунтуватися на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних та просвітницьких процедур, що може бути забезпечено лише за умови спільної участі у цьому процесі органів влади та громадськості.

Так, у ст. 13 Конвенції визначено необхідність залучення суспільства до проведення заходів щодо запобігання та протидії корупції. З цією метою потрібно сприяти активній участі окремих осіб і груп поза межами державного сектору (таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад) у запобіганні корупції й боротьбі з нею, а також поглибленню розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції та загроз, що створюються нею. Участь вка-

заних осіб і груп полягає у вжитті таких заходів:

а) посилення прозорості в діяльності працівників правоохоронних органів і сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;

б) забезпечення ефективного доступу населення до інформації;

в) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери несприйняття корупції; реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах та університетах;

г) повага, заохочення і захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію [1].

Із ратифікацією зазначеної Конвенції Верховною Радою України пов'язане прийняття 7 квітня 2011 року Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2], спрямованого на створення дієвої системи запобігання корупції, розробку і впровадження комплексу організаційно-правових заходів з протидії цьому явищу, виявлення та подолання його соціальних передумов і наслідків та створення нових дієвих механізмів для досягнення цієї мети.

Відповідно до Закону України від 7 квітня 2011 року розширено коло суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції в Україні, та виокремлено з-поміж них групу тих, хто бере участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – і у вжитті заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні заходів щодо запобігання та протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері (ст. 5 Закону). До таких суб'єктів крім місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій та їх посадових осіб вперше віднесено громадян і об'єднання громадян.

Додаткові права громадян та громадських організацій щодо запобігання та

протидії корупції містяться у ст. 18 цього Закону, згідно зі змістом якої громадяни у сфері запобігання, виявлення та протидії корупційним правопорушенням мають право:

– повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у ст. 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

– запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах і порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції;

– проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади;

– брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції;

– вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи з удосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції;

– проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції; проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [2].

Таким чином, відповідно до Закону створено умови участі інститутів громадянського суспільства у реалізації заходів щодо запобігання і протидії корупції, що дасть змогу збільшити можливості суспільства в сприянні зниженню рівня корупції у державі [3].

Незважаючи на це, корупційна діяльність охопила всі сфери суспільного життя і стала, швидше, традицією, ніж порушенням норми. Адже здебільшого вважається, що дають хабар тому, що службовці часто натякають або створюють такі ситуації, які змушують громадян давати їм хабар. Викладене наводить на думку, що ті, хто беруть хабар, вважають такі дії традиційним загалноприйнятим явищем суспільного життя, а ті, хто дають, – вважають їх вимогам.

Більшість громадян України мала корупційний досвід. Про засоби його втілення дізнавалися від знайомих, які потрапили в подібні ситуації. А ті, хто не мав такого досвіду, не робили цього принципово, але таких осіб дуже мало.

Переважно спостерігається негативне ставлення до держави та службовців через наявність корупційних проявів. Водночас виявлено спокійне ставлення до власної участі у корупційній діяльності, тобто «як усі, так і я». Тому можна стверджувати, що корупція стала невід'ємною складовою життя більшості громадян України.

Реагування людини на конкретні висловлювання буває суперечливе, що свідчить про широкий діапазон настанов громадян, а отже, і про допустимість діаметрально протилежних стратегій поведінки в ситуаціях вимагання, пропозиції (або отримання) хабара. Існує різниця між вербальною (переважно громадяни засуджують корупцію) і реальною поведінкою опитаних (понад половина для вирішення своїх проблем готові давати і дають хабарі).

Найбільш корумпованими сферами громадяни вважають ДАІ, міліцію і органи судової влади, найменш корумпованими – дитячі садки та школи. Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади перебувають усередині рангової таблиці, але більш ніж половина опитаних вважають їх корумпованими. Це свідчить про те, що люди неодноразово були свідками хабарництва у вказаних сферах.

Найвідомішими заходами боротьби з корупцією громадяни називають: удосконалення чинного антикорупційного законодавства, вжиття адекватних заходів

щодо відповідальності за вчинення корупційного діяння. Посилення кримінальної відповідальності за корупцію громадяни вважають найефективнішим заходом боротьби, а заохочення (зокрема й грошове) працівників, які повідомляють керівництву про корупційні дії колег, – неефективним. Інші заходи, на думку більшості громадян, не матимуть взагалі жодних наслідків [4].

Практично в усіх державних органах існують телефонні лінії, електронні адреси, за допомогою яких громадяни можуть повідомити про факти корупційних правопорушень. Функціонування цих засобів забезпечується відповідно до завдання про запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень у регіонах, передбаченого Державною програмою запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки [5].

За результатами розгляду повідомлень обов'язково інформуються громадяни, від яких надійшли відомості про функціонування таких «гарячих ліній», оприлюднюються узагальнені звіти.

Незважаючи на вжиті останнім часом організаційно-правові заходи з протидії корупції в Україні, її масштаби поки що залишаються значними. Таку оцінку дають як українські дослідники, так і численні міжнародні експерти та організації. Результати проведених досліджень рівня корупції свідчать, що у свідомості громадян домінує уявлення про поширення корупції як у владних структурах і судовій системі, так і на побутовому рівні (сфери освіти, охорони здоров'я, спорту, соціальна сфера тощо). Корупція по-своєму універсальна. Цілком очевидно, що таке складне явище подолати за допомогою лише адміністративно-правових, та й правових методів неможливо. Для цього потрібно змінити зміст і характер власне суспільних відносин.

Варто також звернути увагу на специфічні ознаки поширення корупції, зумовлені станом економічного і політичного розвитку суспільства, національним менталітетом українців та умовами життя

більшості населення. До таких ознак слід віднести:

а) глибоке проникнення корупції у сферу побутових взаємовідносин та повсякденне життя українського етносу (подарунки у вигляді предметів побуту або техніки, алкогольних напоїв, продуктів харчування, обмін послугами тощо);

б) поширення стереотипу, що без хабара, кумівства або кланової підтримки неможливо позитивно вирішити питання у політичній, соціальній чи господарській сферах;

в) усталений та законспірований (прихований) характер корупційної діяльності, особливо отримання хабарів і різних видів зловживання посадових осіб;

г) корумпованість правоохоронних органів та, що особливо непокоїть як населення України, так і світову громадськість, судової системи;

д) легальне (відкрите) використання зацікавленими особами політичних і соціально-економічних інститутів, авторитету посад і умов, що ситуативно складаються в державі, для надання вигляду зовнішньої законності своїй корупційній діяльності;

е) використання корупції у дедалі ширших масштабах потужними фінансово-політичними кланами мафіозного типу, які сформувалися шляхом зрощування економічної і політичної влади із загальнокримінальною та організованою злочинністю;

ж) загалом поблажливе ставлення до корупції влади, поєднане із галасливою публічною риторикою щодо боротьби з нею.

Корупція має економічне підґрунтя. Рівень поширення її в державі лише тоді може знизитися до оптимального, коли вчиняти корупційні діяння стане економічно невигідно, коли заробітна плата державного службовця чи іншої службової особи буде відповідати її соціальному статусу, а самі ці особи цінуватимуть свою роботу й посаду, їх високооплачувана діяльність буде прозорою для громадян, а також тоді, коли у суспільстві запрацюють демократичні норми громадського і державного контролю [6].

Для реалізації зазначеного вкрай необхідна наявність двох основних факторів – політичної волі керівництва держави і несприйняття суспільством корупційної діяльності.

Ураховуючи викладене, потрібно зосередити зусилля на формуванні у населення активної громадянської позиції, спрямованої на несприйняття будь-яких корупційних проявів та негативне ставлення до осіб, винних у вчиненні корупційних дій.

Головним надбанням демократичних держав є усталена в свідомості громадян думка про неприпустимість корупційних дій як особистих, так і з боку інших осіб. У результаті сформовано традиційно негативне ставлення суспільства до корупційних проявів, що ґрунтується на історичних, правових, моральних та етичних нормах життя європейських країн, у яких правові норми не так слугують для покарання, як спрямовані на запобігання та попередження подібних злочинів. Основними чинниками для цього є прозорість усіх сфер діяльності суспільства, всебічне правове врегулювання практично всіх його сторін; високий статус, правова та матеріальна захищеність державних службовців. На цих засадах і ґрунтується система протидії корупції в демократичних країнах світу.

За повідомленнями засобів масової інформації, в Україні діє близько 200 неурядових організацій, які декларують свою антикорупційну спрямованість, але реального впливу на покращення корупційної ситуації вони фактично не мають. Серед них особливо відомими можна вважати Всеукраїнську спеціальну колегію з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю (ВСК БКОЗ) і Творче об'єднання «ТОРО» (Контактна група в Україні *Transparency International*).

Корупцією в Україні уражені й органи, покликані боротися з нею.

Тому завданнями діяльності ВСК БКОЗ визначено:

– запобігання та протидія корупції в усіх владних структурах;

– профілактично-роз'яснювальна робота щодо обставин, які породжують ко-

рупційні прояви, з метою забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, урахування чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб та осіб, уповноважених на виконання функцій держави;

– аналітично-моніторингові дослідження у сфері боротьби з корупцією;

– сприяння правоохоронним органам України у боротьбі з корупцією та організованою злочинністю.

ВСК БКОЗ має на меті усунення умов виникнення корупції та організованої злочинності в нашій країні, що полягають у соціальній незахищеності правоохоронних органів, незадоволенні умовами життя, низькій заробітній платі. Саме цим і пояснюється процвітання в суспільстві таких явищ, як зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, одержання та давання хабара.

По всій території України ВСК БКОЗ співпрацює з правоохоронними органами та має підтримку місцевих і регіональних органів влади, запрошує до взаємодії та співробітництва громадян, об'єднання громадян, працівників правоохоронних органів та органів спеціального призначення, а також установи й організації, що могли б надати допомогу в боротьбі з корупцією та організованою злочинністю [7].

Творче об'єднання «ТОРО» (Контактна група в Україні *Transparency International*) своєю місією визначило впровадження демократичних процедур участі громадян у формуванні та реалізації державної політики.

Головними напрямками його діяльності є аналіз публічної політики; громадський контроль (представництво громадських інтересів); залучення громадськості до вироблення владних рішень; протидія корупції на всіх рівнях [8].

Публікації у пресі, окремі заяви громадян в Інтернеті й представників громадських організацій по телебаченню, проведення антикорупційних акцій та доведення відповідної інформації до вищих органів влади, як засвідчує практика, є

недостатньо ефективними. Отже, і заходи здійснюються, як правило, хаотично та безсистемно, а їх реальна віддача – мінімальна. У зв'язку із цим важливого значення набуває розвиток системи громадянського контролю за антикорупційною діяльністю тих органів, на які безпосередньо покладено обов'язок протидії корупції. Особливу роль у цьому процесі повинні відігравати політичні партії, об'єднання громадян, засоби масової інформації, представницькі органи влади та окремі громадяни.

Форми і методи такої діяльності, а також запровадження обов'язкового реагування відповідних державних органів на повідомлення про факти корупційних діянь мають бути чітко визначені у законі. У законодавчому порядку необхідно, зокрема, закріпити право громадських організацій на неофіційні, тобто громадські антикорупційні експертизи проектів нормативно-правових актів, рішень, програм; проведення журналістських та громадських розслідувань; надання своїх висновків і пропозицій відповідним державним органам; участь у відкритих парламентських слуханнях з питань запобігання та протидії корупції; ініціювання через суб'єктів законодавчої ініціативи внесення змін і доповнень до антикорупційного законодавства; гарантований державний захист осіб, які надають допомогу у протидії корупції, тощо.

Отже, в Україні необхідно створити дієву систему протидії корупції, в основі якої має бути усвідомлення того, що антикорупційна діяльність буде успішною лише за умови комплексного підходу, здійснення її державними органами у тісній співпраці з неурядовими організаціями, засобами масової інформації, іншими інституціями громадянського суспільства. Протидія корупції повинна стати загальнонаціональним завданням з чітко визначеними пріоритетами та належною координацією. Реалізація цього завдання наблизить Україну до рівня розвинутих європейських країн та усуне перешкоди для інтегрування нашої держави в європейське співтовариство.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 11 грудня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129
2. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
3. Антикорупційна політика держави: міжнародне співробітництво, участь громадськості та правова освіта населення як засоби боротьби з корупцією: методичні рекомендації з правової освіти населення / реценз. Андрущенко Т.К., Степанова Н.М. – Черкаси: Видавництво ЧОПОПП, 2011. – 25 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: uprav.ck.minjust.gov.ua/docs/metod1.doc
4. Клімова С.М. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навч. посіб. / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.
5. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – С. 34–31.
6. Пентегов В.А. Формування негативного ставлення суспільства до корупційних проявів / В.А. Пентегов, П.І. Щербина // Офіційний сайт громадської організації «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://anticorruption.com.ua/ukr/page_15/
7. Офіційний сайт Всеукраїнської спеціальної колегії з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vsk.kiev.ua/index.php?page=main>
8. Творче об'єднання «ТОРО» (Контактна група в Україні *Transparency International*) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.toro.org.ua/about/>.



Анатолій СУББОТ

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ
У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Розглянуто питання співпраці держави і громадянського суспільства, метою якої є зниження рівня корупції, а також форми участі громадськості в запобіганні цьому явищу. Послідовно проаналізовано законодавчі акти України та міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують діяльність громадських об'єднань щодо попередження корупційних діянь.

Ключові слова: корупція; громадськість; попередження корупційних злочинів; нормативно-правові акти; антикорупційні заходи.

Анатолій СУББОТ

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ
И ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Рассмотрены вопросы сотрудничества государства и гражданского общества, целью которого является снижение уровня коррупции, а также формы участия граждан в предупреждении этого явления. Последовательно проанализированы законодательные акты Украины и международные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность общественных объединений по предупреждению коррупционных деяний.

Ключевые слова: коррупция; общественность; предупреждение коррупционных преступлений; нормативно-правовые акты; антикоррупционные мероприятия.

**PUBLIC PARTICIPATION IN THE PREVENTION
AND COMBATING CORRUPTION**

In the article investigates issues related to cooperation between the state and civil society to reduce corruption and forms of public participation in the prevention of corruption. Consistently analyzes the legislation of Ukraine and international regulations that govern the activities of civil society organizations, to prevent corruption.

Keywords: corruption; public corruption crimes prevention; regulatory legal acts; anti-corruption measures.

