

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.16>

А. К. Славицька, кандидат юридичних наук,
народний депутат Верховної Ради України

ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Дослідження присвячено характеристиці засад участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики. Встановлено, що залучення громадськості до формування та реалізації антикорупційної політики відбувається через надання правомочностей громадським об'єднанням, їх членам або уповноваженим представникам, а також окремим громадянам, яких спрямовано на запобігання корупції. Акцентовано увагу на тому, що громадськістю в значенні антикорупційного законодавства є такі суб'єкти, як: а) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені особи; б) громадяни.

Виокремлено правомочності громадськості, які спрямовані на запобігання корупції: 1) право подавати повідомлення до спеціально уповноважених суб'єктів щодо фактів порушення антикорупційного законодавства; 2) право на отримання від суб'єктів владних повноважень відомостей щодо діяльності, яка пов'язана з запобіганням корупції; 3) право на ініціювання та проведення громадської антикорупційної експертизи, досліджень (наприклад, наукових, соціологічних) з питань запобігання корупції а також на використання їх результатів у діяльності, що спрямована на запобігання корупції; 4) право на участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції; 5) право на ініціювання питання перед уповноваженими суб'єктами щодо удосконалення законодавства, яким врегульовано діяльність, спрямовану на запобігання корупції; 6) право на проведення заходів, що мають на меті розповсюдження інформації з питань запобігання корупції; 7) право на здійснення громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання корупції тощо.

Обгрунтовано доцільність віднесення здійснення громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції до правомочностей громадськості, яких спрямовано на запобігання корупції. Запропоновано впровадження освітніх програм із залученням на конкурсних засадах, громадських організацій у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, у публічних адміністраціях з метою формування позитивного ставлення до інструментів запобігання корупції та негативного до корупції як соціально-правового явища.

Ключові слова: антикорупційна політика, участь громадськості, громадські об'єднання, правомочність, запобігання корупції.

A. K. Slavytska. Principles of public participation in the formation and implementation of anti-corruption policy

The study is devoted to the characteristics of the principles of public participation in the formation and implementation of anti-corruption policy. It has been established that the involvement of the public in the formation and implementation of anti-corruption policy occurs through the granting of powers to public associations, their members or authorized representatives, as well as to individual citizens, which are aimed at preventing corruption.

Attention is focused on the fact that the public in the sense of the anti-corruption legislation is such subjects as: a) public associations, their members or authorized persons; b) citizens.

The powers of the public, which are aimed at preventing corruption, are distinguished: 1) the right to submit reports to specially authorized subjects regarding the facts of violation of anti-corruption legislation; 2) the right to receive information on activities related to the prevention of corruption from subjects of power; 3) the right to initiate and carry out public anti-corruption expertise, research (for example, scientific, sociological) on issues of corruption prevention, as well as to use their results in activities aimed at preventing corruption; 4) the right to participate in parliamentary hearings and other events related to the prevention of corruption; 5) the right to initiate the issue before the authorized entities regarding the improvement of the legislation regulating activities aimed at preventing corruption; 6) the right to conduct events aimed at disseminating information on the prevention of corruption; 7) the right to exercise public control over the implementation of laws in the field of corruption prevention, etc.

The expediency of assigning public control over the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption to the powers of the public aimed at preventing corruption is substantiated. It is proposed to implement educational programs with the involvement of public organizations on a competitive basis in general education, vocational and technical and higher educational institutions, in public administrations with the aim of forming a positive attitude towards corruption prevention tools and a negative attitude towards corruption as a socio-legal phenomenon.

Key words: anti-corruption policy, public participation, public associations, eligibility, prevention of corruption.

Постановка проблеми. Наявність розгалуженої та дієвої системи інститутів громадянського суспільства є ознакою демократичної соціальної держави. В Україні обрано курс на підвищення рівня забезпеченості участі громадськості в управлінні державним справами загалом, та в окремих сферах суспільних

відносин. Відповідно, з 2010 року по теперішній час формується належне нормативне підґрунтя для цього (наприклад, рішення Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [1; 2]). Не виключенням є розширення прав та можливостей для забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в заходах, спрямованих на запобігання корупції. Законом України «Про запобігання корупції» 2014 р. [3] визначено специфіку участі громадськості в впорядкуванні суспільних відносин, пов'язаних з корупцією.

Додатковим аргументом актуальності наукових розвідок впливу інститутів громадянського суспільства на відповідні регулятивні інструменти впорядкування суспільних відносин є вимога про означене у різного роду міжнародних документах. До прикладу, щодо: партнерства влади та громадянського суспільства у сфері формування антикорупційної політики (залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень) та запобіганні корупції в цілому (громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції, проведення антикорупційної експертизи).

За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення засад участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики відповідно до положень чинного законодавства через пізнавальний пошук їх значення для практики і науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Встановлення змістовних ознак, що характеризують діяльність по запобіганню корупції досліджувалась: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьомінім, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломоєць, Д.Г. Михайленко, В.В. Нонік, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та іншими. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, проблема участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики є актуальною та потребує формування єдиного підходу, що обумовлює вибір теми дослідження.

У цілому сфера формування та реалізації антикорупційної політики врегульована положеннями Розділу III Закону України «Про запобігання корупції». Стаття, якою регламентовано вплив інститутів громадянського суспільства на антикорупційну політику носить назву «Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції» (ст. 21) [3]. Таким чином, залучення громадськості до формування та реалізації антикорупційної політики відбувається через надання правомочностей громадянським об'єднанням, їх членам або уповноваженим представникам, а також окремим громадянам, яких спрямовано на запобігання корупції.

При окресленні тлумачення поняття «громадськість» необхідно виходити з того, що це основа наявності громадянського суспільства в Українській державі, яка виокремлюється на основі положень Конституції України, якими задекларовано такі принципи: 1) забезпечення рівності прав жінки і чоловіка у громадсько-політичній діяльності; 2) гарантування свободи об'єднання в громадські організації для здійснення захисту своїх прав та свобод, а також задоволення інтересів в політичній, економічній, соціальної, культурній та інших сферах, охорони здоров'я населення, захисту прав та свобод інших людей; 3) гарантування участі громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом професійної діяльності у професійні спілки, які за формою є громадськими організаціями, утвореними задля захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів; 4) рівності усіх об'єднань громадян перед законом; 5) заборони примусу до вступу в будь-яке об'єднання громадян; 6) обмеження у правах за належність чи неналежність до громадських організацій [4].

Міжнародні стандарти участі громадськості у вирішенні питань державного та місцевого значення є порівняно усталеними, вони містяться у: Міжнародному пакті про громадянські і політичні права [5], яким передбачено, до прикладу, право на вільне вираження поглядів людини, що включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір; Європейській соціальної хартії [6], якою визначено право створювати місцеві, національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів та вступати у такі організації; 3) Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [7], якою виокремлено засади участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов'язкових юридичних актів; Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [8], серед яких встановлено необхідність гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про публічні справи тощо.

Профільне законодавство України в частині залучення громадських об'єднань до вирішення публічних справ, обмежується детермінацією: організаційно-правових засад права на свободу об'єднання, порядок їх утворення, реєстрації, діяльності та припинення [9]. Інституційне забезпечення діяльності громадських об'єднань виражено в здійсненні державного нагляду та контролю за дотриманням закону громадськими об'єднаннями органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Зазначене дає змогу стверджувати, що в Україні сформовано правові основи діяльності громадських організацій, натомість форми їх взаємодії з державними та муніципальними інституціями впорядковано виключно на підзаконному рівні (наприклад, утворення громадських рад при органах державної виконавчої

влади), або не визначено зовсім (наприклад, проведення громадських слухань). Акцентуємо увагу на тому, що громадськістю в значенні антикорупційного законодавства є такі суб'єкти як: а) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені особи; б) громадяни.

Принципи та форми участі громадськості у запобігання корупції закладено положеннями Конвенції ООН проти корупції [10], а саме статтею 13, якою встановлено: забезпечення доступу суспільства (громадськості) до процесів протидії корупції через посилення прозорості та сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень, забезпечення для громадськості ефективного доступу до задекларованої інформації; здійснення заходів з інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; повагу, заохочення і захист свободи пошуку, отримання і поширення інформації про корупцію.

До правомочностей громадськості, спрямованих на запобігання корупції віднесемо:

- 1) право подавати повідомлення до спеціально уповноважених суб'єктів щодо фактів порушення антикорупційного законодавства;
- 2) право на отримання від суб'єктів владних повноважень відомостей щодо діяльності, яка пов'язана з запобіганням корупції;
- 3) право на ініціювання та проведення громадської антикорупційної експертизи, досліджень (наприклад, наукових, соціологічних) з питань запобігання корупції а також на використання їх результатів у діяльності, що спрямована на запобігання корупції;
- 4) право на участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;
- 5) право на ініціювання питання перед уповноваженими суб'єктами щодо удосконалення законодавства, яким врегульовано діяльність, спрямовану на запобігання корупції;
- 6) право на проведення заходів, що мають на меті розповсюдження інформації з питань запобігання корупції;
- 7) право на здійснення громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання корупції тощо.

Окремо звернемо увагу на доцільність віднесення здійснення громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції до правомочностей громадськості, яких спрямовано на запобігання корупції. Підтвердженням цієї тези слугуватиме віднесення громадських рад при органах державної влади до форм функціонування інститутів громадянського суспільства.

Щодо функціонування Громадської ради при НАЗК, то її склад визначається на конкурсній основі шляхом відкритого рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України. Примітно, що кандидатами на членство у Громадській раді можуть бути виключно ті особи, що висунуті громадськими об'єднаннями, які: 1) в якості предметної сфери діяльності визначено запобігання та/або протидію корупції; 2) здійснюють діяльність не менше двох років; 3) мають підтвердження реалізованих проєктів. На нашу думку, Громадську раду НАЗК цілком обґрунтовано отримала таку назву, адже формується громадськими організаціями. Проте, чи кандидати мають бути членами громадського об'єднання чи ні, нормативно не деталізовано. Одночасно, формулювання «здійснюють діяльність у сфері запобігання та/або протидії корупції» не є тотожним формулювання «до статутної діяльності яких належать питання запобігання і протидії корупції, інше сприяння державній антикорупційній політиці», що є більш доречним.

Громадську раду наділено рядом практично вагомих повноважень, типу, входження в склад комісії, які проводять конкурс на зайняття посад в НАЗК, здійснюють дисциплінарні провадження щодо державних службовців НАЗК або затвердження щорічного звіту НАЗК, розробки антикорупційної стратегії [11].

Зазначимо, що Громадська рада при НАЗК не є звичайною «громадською радою» при центральних органах виконавчої влади. Адже, останні формуються відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [2], кількісний склад яких становить не більше 35. Показовим є те, що для Громадської ради при НАЗК однозначно визначено обсяг – «15 осіб» (ч. 2 ст. 14 Закону «Про запобігання корупції» [3]), хоча традиційно подібні утворення регулюється шляхом посилання на максимальну кількість членів: «не більше»; утвердження подібного підходу видається нагальним для відповідного консультативно-дорадчого органу при НАЗК, оскільки у разі ігнорування громадськістю (що не можемо абсолютно виключити) та не обрання необхідної кількості осіб, відповідна інституція не буде сформованою.

Крім того, поза увагою профільного антикорупційного законодавства залишилось визначення ролі засобів масової інформації у діяльності по запобігання корупції, адже інформаційна компанія формує відповідний тип мислення та є превентивним заходом запобігання корупції. В цьому ж напрямі має діяти громадська просвіта у сфері протидії корупції. Можливим є впровадження освітніх програм із залученням на конкурсних засадах, громадських організацій у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, у публічних адміністраціях з метою формування позитивного ставлення до інструментів запобігання корупції та негативного до корупції як соціально-правового явища.

Підсумовуючи зазначимо, що у статті досліджено концептуальні, теоретичні та методологічні засади участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики. Встановлено, що залучення громадськості до формування та реалізації антикорупційної політики відбувається через надання правомочностей

громадським об'єднанням, їх членам або уповноваженим представникам, а також окремим громадянам, яких спрямовано на запобігання корупції. Виокремлено перелік правомочностей громадськості, яких спрямовано на запобігання корупції. Обґрунтовано доцільність віднесення до них здійснення громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції. Запропоновано впровадження освітніх програм із залученням на конкурсних засадах, громадських організацій у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, у публічних адміністраціях з метою формування позитивного ставлення до інструментів запобігання корупції та негативного до корупції як соціально-правового явища.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%B-F#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.02.2021).
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/card2#Card> (дата звернення: 10.11.2022).
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 10.11.2022).
6. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. Ст. 2096.
7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Міжнародний документ від 25.06.1998 р. *Офіційний вісник України* 2010. № 33. Ст. 12.
8. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи від 06.12.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739 (дата звернення: 10.11.2022).
9. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
10. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 10.12.2022).
11. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-%D0%BF#п78> (дата звернення: 10.11.2022).