

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

SOCIAL CONTROL AS A MECHANISM FOR COMBATING CORRUPTION: PROBLEMS OF REALIZATION IN UKRAINE

Кінаш М.М.,
здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення громадського контролю як механізму протидії корупції, а саме: змісту понять «громадський контроль», «корупція»; переліку засобів громадського контролю, що створюють умови для нормального функціонування держави.

Ключові слова: громадський контроль, корупція, антикорупційна політика, громадська експертиза, ЗМІ.

В статье осуществлен анализ научных трудов и нормативно-правовых актов относительно определения общественного контроля как механизма противодействия коррупции, а именно: содержанию понятий «общественный контроль», «коррупция»; перечню средств общественного контроля, которые создают условия для нормального функционирования государства.

Ключевые слова: общественный контроль, коррупция, антикоррупционная политика, общественная экспертиза, СМИ.

In the article the analysis of scientific labours is carried out and normatively legal acts in relation to determination of public inspection as mechanism of counteraction a corruption, namely: to the table of contents of concepts «public inspection», «corruption»; to the list of facilities of public inspection, which create terms for the normal functioning of the state.

Key words: public inspection, corruption, anticorruption policy, public examination, mass-media.

Сучасний стан правового забезпечення організації та здійснення громадського контролю в Україні не можна назвати задовільним, враховуючи декларативний характер положень чинного законодавства щодо основних способів та засобів громадського контролю. Наукове дослідження та узагальнення правових засад громадського контролю в механізмі протидії корупції є необхідним для формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики в зазначеній сфері суспільних відносин. Правова регламентація сучасних інноваційних засобів громадського контролю забезпечить їх процесуальну значимість та доказову силу під час розгляду відповідних справ органами державної влади і насамперед судами.

Окремі питання, пов'язані з проблемою адміністративно-правового запобігання та протидії корупції, у своїх працях досліджували В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольний, М.М. Биргеу, Ю.П. Битяк, М.В. Буроменський, А.Ф. Волобуєв, Л.А. Гапоненко, В.Т. Гарашук, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Є.В. Додін, Д.Г. Заброта, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, А.М. Куліш та ін. Усі вони загалом дійшли до спільної позиції щодо змісту цього поняття, але комплексного розгляду визначеного питання, присвяченого громадському контролю як механізму протидії корупції, не проводилось. Метою цієї статті є визначення правової категорії «громадський контроль» як механізму протидії корупції. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: сформулювати методологічні питання, пов'язані з визначенням сутності «громадський контроль»; надати

обґрунтування категорії «громадський контроль» як складової антикорупційної діяльності.

Конвенція ООН проти корупції (далі – Конвенція), державою-учасником якої Україна стала в жовтня 2006 р. (Конвенція. 2003), виходить із того, що в здійсненні заходів щодо запобігання і протидії корупції повинні брати участь не лише публічна (державна і муніципальна) влада, але і все суспільство, що придушення корупції неможливе без безпосередньої участі в цьому процесі громадян країни. Стаття 13 Конвенції наказує державам-учасникам «приймати належні заходи для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами публічного сектора, таких як громадське суспільство, неурядові організації й організації, що функціонують на базі общин, у запобіганні корупції і боротьбі з нею і для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також створюваних нею загроз» [1].

Безпосередня і дієва участь громадян і їх автономних об'єднань в процесі запобігання і протидії корупції призначена забезпечувати механізм громадського контролю.

Громадський контроль є невід'ємною складовою частиною найбільш ефективного демократичного засобу дії суспільства на публічну владу – механізму громадської думки, яка в демократичній державі і є дійсною «четвертою владою» [2, с. 68–80]. У загальному виді об'єктом громадської думки може стати будь-який факт, який інформаційно доступний, тобто про яке є досить інформації для складання думки, що викликає дискусію і що зачіпає або групові, або індивідуальні інтереси. При роботі механізму

громадської думки в режимі громадського контролю його об'єктами стають насамперед рішення та дії інститутів і посадових осіб держави.

Громадський контроль є однією з ключових функцій громадського суспільства, його суб'єктами є громадяни і їх автономні від держави об'єднання, а основними об'єктами – органи державної і муніципальної влади і їх посадові особи. Громадський контроль виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади, безпосередня участь громадян у публічній політиці як сфері комунікації влади і громадян. При цьому громадський контроль, на відміну від інших форм публічної політики, завжди вимагає вироблення бачення проблеми і формування ресурсів для участі в її рішенні [3]. Участь громадських структур, тим або іншим чином аффілірованих з інститутами і органами влади, як суб'єктів громадського контролю протирічить його суті і неминуче призводить до якісних деформацій його цілей і результатів

Громадський контроль як механізм протидії корупції, насамперед у сфері державного і муніципального управління, включає послідовність дій, здійснюваних громадянами і їх автономними об'єднаннями з метою запобігання можливостям і усуненню умов, що сприяють виникненню корупційних відносин, виявлення і припинення фактів корупції.

У вітчизняному законодавстві корупція визначається як «використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [4].

Проте за допомогою корупції може досягатися не лише матеріальна, але й політична вигода, що дозволяє розглядати її не лише як суто економічне, але і як політичне явище і проблему і виділяти в окремий вид як політичну корупцію – використання особою, що обіймає державну посаду, довірених йому державно-владних повноважень і прав, службового положення і статусу в системі державної влади, статусу органу державної влади, який він представляє, у цілях протиправного витягання особою і (або) групою, у тому числі і на користь третіх осіб, політичної вигоди (політичного збагачення) [5, с. 16].

У сфері державно-владного регулювання суспільних відносин, яка є основним живильним середовищем і сферою поширення корупції, остання завжди виявляється у формі тих або інших зловживань адміністративним ресурсом влади – неправомірному використанні різних видів такого ресурсу не по його прямому призначенню для відправлення державно-владних повноважень і посадових обов'язків, необхідних для реалізації функцій держави і забез-

печення цілей суспільного розвитку, а для здобуття якої-небудь неправомірної переваги, особистої або групової матеріальної і нематеріальної вигоди. У цьому і полягає суть і механізм корупції у сфері публічної влади.

Виявлення умов, що сприяють для тих або інших зловживань різними видами адміністративного ресурсу державної і муніципальної влади, і фактів таких зловживань із метою їх припинення і покарання осіб, причетних до корупції, у законодавчо встановленому порядку і є предметом громадського контролю.

Перший етап громадського контролю полягає в систематичному моніторингу рішень і дій органів державної і муніципальної влади і їх посадових осіб. Для його здійснення необхідна насамперед наявність досить повної і достовірної інформації про діяльність таких органів і осіб, природно, за винятком інформації, що складає державну або іншу таємницю, що охороняється законом, тобто прозорість і відвертість для громадян рішень і дій влади всіх рівнів.

Враховуючи особливу значущість відвертості і прозорості діяльності влади для протидії корупції, стаття 10 Конвенції встановлює, що кожна держава-учасник «приймає такі заходи, які можуть бути потрібні для посилення прозорості в його публічній адміністрації, у тому числі стосовно її організації, функціонування і, в належних випадках, процесам ухвалення рішень. Такі заходи можуть включати, серед іншого прийняття процедур або правил, що дозволяють населенню отримувати, в належних випадках, інформацію про організацію, функціонування і процеси ухвалення рішень публічною адміністрацією, з належним обміркуванням захисту приватного життя і особистих даних, про рішення і юридичні акти, що зачіпають інтереси населення» [1].

Відповідно до цієї статті Конвенції в Україні з 2011 р. вступив у дію Закон України «Про доступ до публічної інформації» [6]. Закон встановлює, що доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Закон також визначає форму представлення інформації про діяльність органів влади, права користувачів такої інформації, порядок і вимоги до організації доступу до неї, а також захист права на доступ, контроль і нагляд за забезпеченням доступу, відповідальність посадових осіб за порушення права на доступ.

При формальному і без зовнішнього контролю виконання посадовими особами державних і місцевих органів закону про доступ до публічної інформації, як і до його вступу до дії, ключовою залишиться проблема повноти і якості, що надається цими органами інформації.

Необхідність детального аналізу і постійного контролю ситуації з інформацією про рішення і дії органів влади, джерелом якої ці органи і є, обумов-

лена тим, що при істотно обмеженому для громадян і їх об'єднань доступі до такої інформації, неповному і неякісному її представленні можливості здійснення дієвого громадського контролю різко скорочуються. Це добре розуміють недобросовісні чиновники, які за відсутності зовнішнього контролю інформаційної діяльності органів державної і місцевої влади завжди і всіма доступними ним засобами прагнуть приховати інформацію і перешкоджати її представленню громадянам і їх об'єднанням у зручній для користувачів формі і в повному об'ємі.

Тому, як вбачається, необхідно організувати проведення єдиної державної політики і постійного контролю над інформаційною діяльністю всіх органів української державної і місцевої влади з одного, наділеного належними директивними повноваженнями, адміністративного центру.

Наступний етап громадського контролю полягає в громадській експертизі конкретних рішень і дій органів державної і місцевої влади і їх посадових осіб.

Особливість сучасної держави полягає в тому, що рішення і дії влади всіх рівнів в обов'язковому порядку визначаються і фіксуються законами або підзаконними нормативно-правовими актами (укази, постанови, розпорядження), а також знаходять віддзеркалення і в інших офіційних документах органів влади (концептуальні і аналітичні документи, програми і плани, протоколи засідань, відповіді на запити і звернення та інше). Тому суть практичної реалізації громадської експертизи рішень і дій влади полягає в політико-правовому аналізі таких актів і документів.

Правовий аспект експертизи полягає в аналізі відповідності рішень і дій органів влади і їх посадових осіб нормам Конституції, міжнародних актів про права і свободи людини і громадянина, чинного національного законодавства, що розуміється в широкому сенсі як сукупність законів і прийнятих відповідно до них підзаконних і інших нормативно-

правових актів. Політичний аспект – в аналізі спрямованості рішень і дій органів влади і їх посадових осіб щодо ефективного вирішення проблем у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави на користь всіх громадян і в цілях суспільного розвитку, а не в приватних або групових інтересах окремих персоналій, включаючи самих посадових осіб, що приймають рішення, або правлячих груп, у тому числі і державної бюрократії та інших груп впливу.

Таким чином, для здобуття об'єктивних і значимих у юридикоправовому і політичному сенсі результатів громадської експертизи необхідно врахувати таке.

По-перше, для кваліфікованого проведення політико-правового аналізу законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів і офіційних документів потрібні професійні знання, навички і досвід роботи з таким фактологічним матеріалом.

По-друге, у зв'язку з тим, що налічується безліч сфер життєдіяльності та наочно-орієнтованих напрямів розвитку сучасного суспільства, у яких тією чи іншою мірою і формою може бути присутнім державне регулювання, у проведенні експертизи повинно брати участь значна кількість незалежних експертів й експертних структур, що володіють спеціальними знаннями і досвідом роботи в конкретній наочній проблематиці суспільного життя.

По-третє, громадська експертиза є найбільш ресурсоемним етапом громадського контролю – її проведення, включаючи попередній пошук і здобуття необхідної інформації, вимагає систематичного залучення і використання не лише людських, але і фінансових і матеріальних ресурсів. Ресурсне забезпечення громадської експертизи є насамперед завданням самого суспільства, а не влади. Якщо ж об'єкт контролю сам забезпечує ресурсами контроль своєї діяльності, то неважко передбачити результати й ефективність такого контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція ООН від 31.10.2003 // Відомості Верховної Ради України від 07.12.2007. – 2007 р. – № 49.
2. Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю.А. Нисневич // Вестник РУДН. Серия «Политология». – 2006. – №1 (6). – С. 68–80.
3. Шмидт В.Р. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике / В.Р. Шмидт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.demos-cen-ter.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.
4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р., № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
5. Нисневич Ю.А. Свобода и конкуренция или коррупция: сопоставительный анализ по результатам международных исследований / Ю.А. Нисневич // Проблемы повышения антикоррупционного потенциала органов исполнительной власти : материалы международной научно-практической конференции. – М. : МГУУ Правительства Москвы, 2009. – С. 41–52.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р., № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.