

УДК 342.5

**О. П. Мусієнко**  
аспірант*Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

## РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Демократичні перетворення, що на даний момент відбуваються в Україні, супроводжуються непростими процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Однією з найважливіших частин цього процесу є запобігання та протидія корупції.

Відомо, що корупція гальмує розвиток правової системи, унеможлиблює наближення нашої країни до кращих світових показників рівня життя. Відсутність дієвого механізму подолання корупції, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, нормальне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх гілках влади зупинила проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку.

Ми погоджуємося з думкою таких вчених, як Д. Сірик, А. Русаков, Я. Бездуган, В. Завгородній, і багатьох інших, що подолання корупції, створення реально дієвих механізмів боротьби з корупцією в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування неможливе без залучення інститутів громадянського суспільства. Важливим напрямом запобігання та протидії корупції є моніторинг і контроль з боку громадянського суспільства за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Важливу роль у такій діяльності відіграють громадські організації. Метою дослідження є вивчення потенціалу та реальної участі громадських організацій в антикорупційній активності.

Принципи та форми участі громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції передбачені Конвенцією ООН проти корупції. Вона була підписана 9 грудня 2003 року міжнародною спільнотою і стала визначною подією в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції. Саме в ст. 13 «Забезпечення доступу суспільства (громадськості) до процесів протидії корупції» йдеться про посилення прозорості та сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; забезпечення громадського ефективного доступу до інформації; здійснення заходів щодо інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; повагу, заохочення та захист свободи пошуку, отримання та поширення інформації про корупцію [1].

Участь громадян у здійсненні контролю за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – це одна з форм реалізації конституційних прав громадян. Відповідно до ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення, захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Також відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [2].

31 січня 2016 року набрали чинності зміни до Законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань» № 755-IV і «Про громадські об'єднання» № 4572-VI, які значно спростили процедуру реєстрації громадських організацій та зменшили можливості адміністративного тиску на них. Це підтверджується збільшенням кількості зареєстрованих організацій і зменшенням відмов у реєстрації з боку реєстраційних служб.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання», громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. У свою чергу, громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших, інтересів. Громадські об'єднання утворюються та діють на принципах добровільності, самоврядності, вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їх членів (учасників), прозорості, відкритості та публічності [3].

У ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року передбачена участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції, зокрема громадські об'єднання, їх члени

або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, про реальний чи потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, які виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом [4].

Крім того, Указом Президента України від 26 лютого 2016 року було утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, а також затверджено національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. У цій стратегії визначені такі проблеми розвитку громадських організацій в Україні:

– взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю зали-

шається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів і забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри;

– негативний вплив на розвиток громадянського суспільства та забезпечення прав і свобод людини та громадянина справляють тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької та Луганської областей, наявні у зв'язку з цим перешкоди в утворенні та діяльності організацій громадянського суспільства на відповідних територіях;

– недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування;

– рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства є недостатнім.

Такий стан справ привів до того, що:

– ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування відсутній;

– практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення є недостатньою;

– благодійники не мають ефективних стимулів, зокрема податкових, з боку держави, обтяжені бюрократичними процедурами; відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;

– більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур і надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства;

– реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, і необґрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів;

– потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам/установам, що не сприяє підвищенню якості послуг і призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;

– недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння працевлаштуванню та до професійної підготовки соціально вразливих верств населення;

– відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства [5].

У межах зазначеного стратегічного напрямку передбачається реалізувати багато завдань, серед яких:

– спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства;

– розширення повноважень щодо вирішення питань місцевого значення;

– фінансування проектів, заходів, розроблених організаціями громадянського суспільства за рахунок Державного бюджету;

– запровадження однакового підходу щодо оподаткування доходів фізичних осіб при отриманні безкоштовних соціальних послуг від бюджетних установ і від організацій громадянського суспільства;

– впровадження допоміжних (сателітних) рахунків для статистичного обліку організацій громадянського суспільства та обліку їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів;

– активізація комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та вираження інтересів через різні форми «демократії участі» [5].

Ми погоджуємося з думкою М. Мельника про те, що громадські організації відіграють важливу роль у протидії корупції. Ця роль полягає у сприянні прозорості функціонування владних структур, що, у свою чергу, створює сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності [6, с. 254].

Слушно зауважує Д. Сірик, що участь громадських об'єднань в управлінні державними справами дає змогу забезпечити такі істотні характеристики органів влади, як публічність, відкритість, взаємодія з громадянським суспільством, орієнтація на суспільну підтримку, запобігання конфліктам тощо. Тому залучення громадськості до процесу державного управління юридична наука завжди розглядала як найважливішу складову правового статусу громадянина, що дає можливість діяти заради суспільного блага [7, с. 48]

Єврокомісар з питань юстиції, прав споживачів і гендерної рівності В. Юрова вважає, що велика роль під час боротьби з корупцією належить пресі, яка має продемонструвати нульову толерантність до ко-

рупції. Необхідна широка інформаційна компанія, щоби в громадськості було розуміння того, що корупція – це ненормально, щоб люди перестали платити за ті послуги, які вже оплачені з державного бюджету [8]. Ми погоджуємося з думкою єврокомісара: як громадські організації, так і засоби масової інформації мають бути максимально прозорими у своїй діяльності. Громадські організації, як і преса, є певним «мостом» між державою в обличчі органів державної влади та простих громадян. Тому для громадських організацій дуже важливим є спрощення процедур реєстрації, фінансова підтримка з боку держави, а також надання необхідної для боротьби з корупцією в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування кількості повноважень і засобів впливу.

Велику роль у формуванні світогляду населення відіграє антикорупційна громадська просвіта. На нашу думку, сьогодні необхідно здійснювати впровадження освітніх програм із залученням на конкурсних засадах громадських організацій у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах з метою формування негативного ставлення молоді до корупції. Крім того, необхідно усіма можливими способами, залучаючи засоби масової інформації, забезпечити вільний доступ громадян до інформації.

Таким чином, проаналізувавши роль громадських організацій у здійсненні адміністративних заходів запобігання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що для ефективної діяльності громадських організацій в Україні існує достатня нормативна база, зокрема національна стратегія, зазначена в статті обіцяє значно полегшити та покращити умови існування таких громадських організацій. На сьогодні в Україні існує чимало антикорупційних громадських організацій, але немає потужної, незалежної організації, здатної впливати на владу та її представників. Тому, на нашу думку, варто об'єднати такі організації в одну, але дуже потужну, максимально прозору, надати їй матеріальну (спонсорську) підтримку, підтримку засобів масової інформації для ефективнішої боротьби з корупцією.

### Література

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Вісник Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – С. 20–48.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254/96 ВР (зі змінами та доповненнями). – К. : Вид-во Право, 1996. – 38 с.
3. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

5. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25>.

6. Мельник М. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія] / М. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.

7. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади / Д. Сірик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 48–51.

8. Єврокомісар Юрова побачила в Україні політичну волю до боротьби з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrinform.ua/rubric-iac/1888980-e\\_vrokomisar\\_yurova\\_pobachila\\_v\\_ukraini\\_politichnu\\_volyu\\_do\\_borotbi\\_z\\_koruptsie\\_yu\\_2099664.html](http://www.ukrinform.ua/rubric-iac/1888980-e_vrokomisar_yurova_pobachila_v_ukraini_politichnu_volyu_do_borotbi_z_koruptsie_yu_2099664.html).

#### Анотація

**Мусяєнко О. П.** Роль громадських організацій у здійсненні адміністративних заходів запобігання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. – Стаття.

У статті розглянуто нормативні положення та наукові підходи до створення потенціалу та організації

реальної участі громадських організацій в антикорупційній діяльності.

**Ключові слова:** громадські організації, антикорупційна діяльність, засоби масової інформації, боротьба з корупцією.

#### Аннотация

**Мусяенко А. П.** Роль общественных организаций при осуществлении административных мер предупреждения коррупции в органах исполнительной власти и местного самоуправления. – Статья.

В статье рассмотрены нормативные положения и научные подходы к созданию потенциала и организации реального участия общественных организаций в антикоррупционной деятельности.

**Ключевые слова:** общественные организации, антикоррупционная деятельность, средства массовой информации, борьба с коррупцией.

#### Summary

**Musiienko A. P.** The role of NGOs in the implementation of administrative measures to prevent corruption in the executive branch and local governments. – Article.

The article considers the regulations and scientific approaches to capacity building and meaningful participation of civil society organizations in anti-corruption efforts.

**Key words:** civil society organizations, anti-corruption activities, media, fight against corruption.