

Наталя Піроженко

доцент кафедри публічного управління та регіоналістик
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр. доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-1438-6528>

Владислав Омельченко

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9123-7318>

СУЧАСНІ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

У статті здійснено аналіз кращих світових практик протидії корупції, окрему увагу приділено дослідженню досвіду та результатам антикорупційної діяльності українських громадських об'єднань. Розкрито роль неурядових організацій як інститутів громадянського суспільства у боротьбі з корупцією через механізм взаємодії з органами державної влади. Визначено напрями подальших досліджень.

Ключові слова: корупція; запобігання та протидія корупції; державне управління; громадськість; антикорупційна діяльність; контроль; органи публічної влади.

Nataliya Pirozhenko

Associate Professor of the Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-1438-6528>

Vladyslav Omelchenko

PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9123-7318>

CURRENT PRACTICES OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY AND THE PUBLIC IN PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE AND THE WORLD

The article is devoted to the study of practical mechanisms of interaction of public authorities with the public, which actively contribute to the elimination of corruption in Ukraine. The study analyzes the world's best practices in combating corruption, draws attention to previous research and the results of anti-corruption activities of Ukrainian NGOs. Disclosure of the role of non-governmental organizations as institutions of civil society in the fight against corruption through the mechanism of interaction with public authorities. It is established that the creation of special organizational structures is considered to be an effective mechanism for ensuring cooperation of state bodies with the public in preventing and combating corruption. Based on the studied scientific sources, it is proved that the realization of the right of citizens to access information requires institutional support, through the introduction of information services and the introduction of counseling centers. It has been established that an effective tool in the fight against corruption is the introduction of charters of citizens, which set quality standards for public services, through consultations of public authorities with citizens who are consumers of services. The effectiveness of these tools is demonstrated in almost all EU countries. Given the peculiarities of Ukrainian legislation on the interaction of public authorities and the public in preventing and combating corruption, the international practice of cooperation of public authorities with civil society institutions in Ukraine shows high efficiency, which may indicate the relevance of this study.

Further research should focus on empowering civil society institutions in the field of preventing and combating corruption, which today create conditions for addressing important issues, which is an effective tool for improving the efficiency and «transparency» of public authorities and a determining vector in the formation of civil society. society in Ukraine and the world.

Key words: corruption; prevention and counteraction of corruption; public administration; public; anti-corruption activities; control; public authorities.

Постановка проблеми

Загально визнаним фактом є те, що корупція є однією з найбільш серйозних загроз не тільки для економіки і соціального розвитку окремих країн, а й для національної і міжнародної безпеки в цілому. Вона підриває принцип верховенства закону і послаблює інституційні основи політичної стабільності, соціальної єдності, а також ускладнює соціально-економічний розвиток. Однак в ефективному подоланні корупції лише деяким з держав вдається домогтися відчутних результатів на практиці. Через використання корупційних схем продовжує здійснюватися розкрадання або нецільове витрачання бюджетних коштів, знищення підприємств державної власності, більш того – ліквідація цілих галузей стратегічного значення. Все гостріше постає проблема соціально-економічних і політичних наслідків зловживання службовим становищем керівниками та іншими посадовими особами органів публічної влади. Таким чином, обґрунтованим є висновок про те, що механізми запобігання та протидії корупції знаходяться ще в стадії становлення. Саме тому розробка та впровадження механізмів взаємодії держави та громадськості з метою запобігання та протидії явищам корупції повинні бути пріоритетами сьогодення. Розроблення вказаної проблематики сприятиме розвитку теорії державного управління, подоланню вказаних негативних явищ, поглибленню уявлень про участь громадськості у творенні та реалізації державної політики в сучасних умовах суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В останні роки в процес дослідження причин корупції та розробку методів її запобігання та протидії включилася значна кількість міжнародних та національних науковців, провідні вчені. Питання реалізації антикорупційної політики в Україні тривалий час перебувають у центрі уваги вітчизняних науковців. Зокрема, у своїх роботах цьому питанню приділяли увагу такі дослідники, як А. Антонов, С. Алфьоров, В. Беглиця, М. Флейчук, О. Береза, М. Братковський, О. Бусол, Р. Тучак, О. Васильєва, А. Волошенко, І. Гаєвський, Г. Яковенко, В. Гарашук, С. Дрьомов, В. Журавський, С. Задорожний, В. Трепак, В. Ємельянов, С. Івасенко, Ю. Кальниш, В. Сиченко, Г. Кохан, Д. Клименко, М. Латинін, С. Серьогін, М. Мельник, М. Михальченко, О. Михальченко, В. Соловійов, А. Михненко, Є. Невмержицький, В. Побережний, С. П'ясецька-Устич, Д. Плеханов та ін. Проблема корупції науковцями здебільшого розглядаються через призму функціонування системи державного управління, формування правового та інституційного механізмів антикорупційної політики в Україні. Але, незважаючи на науковий інтерес до даної проблеми, досить тривалий час Україна залишається однією з найбільш корумпованих держав світу, що зумовлено насамперед малоефективними кроками на шляху руйнування корупційних схем, які стали атрибутом владних інституцій. Так, місце та роль громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні залишається майже поза увагою дослідників

Мета

Мета статті – на основі аналізу державно-управлінських механізмів залучення громадських організацій до процесів запобігання та боротьби

з проявами в Україні, сформулювати відповідні практичні пропозиції щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу

Корупція і влада є одночасно антагоністами і супутниками: влада породжує корупцію, без неї, власне, і корупція як явище неможлива в принципі; корупція як соціальна корозія постійно «роз'їдає» державні структури; державна влада, у свою чергу, весь час прагне знищити корупцію.

У такому двобої і відбувається співіснування зазначених вище явищ. Водночас жодне з них не може здобути повну перемогу, як і зазнати повної поразки, оскільки повне корумповання спільних відносин у сфері публічної влади означало б крах держави, а повне викорінення корумпованих зв'язків є неможливим, виходячи з соціальної сутності як корупції, так і влади. Зазначена ситуація до певної міри є парадоксальною за своєю суттю, але це реальна дійсність, з якою потрібно рахуватися та брати до уваги при з'ясуванні сутності корупції [2, с. 52–53].

Корупція не визнає національних кордонів. Вона має повсюдне поширення, масштаб цього явища досяг міжнародного рівня. У комплексі правових антикорупційних засобів на міжнародному рівні особливого значення мають ті, які орієнтовані на забезпечення глобальної ефективності протидії транснаціональній корупції, на досягнення такої якості запобігання і припинення найнебезпечніших для окремих держав і міжнародного співтовариства діянь, за які були б гарантовані міжнародні стандарти кваліфікації корупційних правопорушень, уніфіковані юрисдикційні параметри, невідворотність переслідування і покарання правопорушників, а також справедливе відшкодування збитків потерпілим суб'єктам.

Велику роль в уніфікації загальних підходів національного законодавства різних держав в боротьбі з корупцією відіграють міжнародні організації системи ООН, Рада Європи, Світовий банк, Організація Американських Держав, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та інші міжнародні організації.

Так, в поле зору ООН проблема корупції знаходить вже більше двох десятиліть. І саме розуміння міжнародного характеру феномена корупції, її транснаціональності вимагає прийняття глобальних заходів на міждержавному рівні для нейтралізації загрози, яку вона представляє для безпеки всієї світової спільноти. Тому не випадково в центрі уваги Глобальних програм, здійснюваних в рамках Програми ООН в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя, знаходиться проблема корупції.

В рамках Глобальної програми ООН надає допомогу країнам у виявленні, попередженні і припиненні корупції. Зокрема, в рамках програми розробляються механізми, які сприятимуть більшій прозорості та звітності в області публічних закупівель та міжнародних комерційних угод.

В Україні на сьогодні нормативно-правова база щодо запобігання та протидії корупції (антикорупційне законодавство) є досить ґрунтовно розробленою і включає в себе, перш за все, Конституцію України, Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України, закони України «Про ратифікацію Ци-

вільної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції», «Про очищення влади», «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України» та ін., цілий ряд постанов Кабінету Міністрів України та рішень Національного агентства з питань запобігання корупції.

Крім того, у 2018 році Кабінетом Міністрів України було ухвалено проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». Згідно із законодавчою ініціативою Президента України 29. 08. 2019р. було ухвалено «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів».

Характеризуючи інституційне забезпечення системи запобігання та протидії корупції, в Україні, відповідно до зобов'язань, передбачених міжнародними антикорупційними актами, було утворено окремі суб'єкти, які мають запобігати та протидіяти корупції: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Вищий антикорупційний суд (ВАС). З огляду на що, можна стверджувати, що Україна має чітко сформовану систему владних структур, які покликані боротися з корупцією.

Ці та безліч інших законодавчих ініціатив свідчать про активну позицію держави стосовно протидії корупції, розуміння та всебічну підтримку заходів, що здійснюються державними та недержавними органами та організаціями в цьому напрямку, спробах подолання дещо толерантного відношення суспільства до корупційних проявів та їх мінімізації.

Втім, на сьогодні в Україні поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління визнано на вищому державному рівні однією з актуальних загроз національній безпеці. В світовій же практиці вже ustalеним є розуміння того, що ключовим для успішності антикорупційної політики є участь у ній суспільних інститутів. Тому можна стверджувати, що взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції є вагомим чинником національної безпеки.

Дієвим механізмом забезпечення співпраці державних органів з громадськістю щодо запобігання та протидії корупції вважається створення спеціальних організаційних структур. Зокрема, поширеним є створення дорадчих структур (рад, комісій, комітетів тощо) при главі держави, уряді або державних органах, що відповідають за антикорупційну діяльність. Іншим механізмом є створення суто громадських організаційних структур антикорупційної спрямованості, які співпрацюють з державними органами.

Зокрема, зараз в країні діє близько 200 громадських об'єднань антикорупційної спрямованості. Спробуємо проаналізувати діяльність окремих громадських організацій та коаліційних об'єднань України, що мають за мету саме боротьбу з корупцією.

Transparency International Україна (ТІ Україна). Це одна з перших в Україні організацій, яка системно почала займатися зміною негативного ставлення до викривачів корупції та їх захистом. Місією організації

є зниження рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності та добросовісності публічної влади і громадянського суспільства.

Доцільно наголосити, що Transparency International Україна за підтримки Міністерства інформаційної політики, Біржі соціальної реклами та проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact, в Україні ініціювали у 2015 р. інформаційно-правозахисну кампанію захисту викривачів корупції під назвою «Вони б не мовчали». Її основною метою стало змінити негативне ставлення до викривачів корупції. Кампанія супроводжується розміщенням білбордів із зображенням українських грошей з портретами Т. Шевченка, Лесі Українки та Г. Сковороди. Роти видатних українців символічно закриті гумками для грошей, бо вони змушені бути учасниками корупційних процесів. Слоган кампанії – «Вони б не мовчали» – закликає не мовчати, бо корупція – це ганебне явище та злочин. Партнерами інформаційної кампанії виступили рекламні агенції HAVAS Worldwide Ukraine, Cheil Ukraine, а також мережа кінотеатрів «Мультиплекс» [19]

Проте, як свідчать висновки «Transparency International Україна», щоб інститут викривачів ефективно почав працювати в Україні, необхідно створити доступні і безпечні, насамперед, зовнішні канали розкриття інформації (зокрема запровадити санкції за порушення анонімності і конфіденційності викривача, утиски та переслідування з боку зазначених ним осіб); розповсюдити захист викривачів не тільки на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», але й на розкриття інформації про всі незаконні дії; реформувати судові та правоохоронні органи; створити незалежний орган для розслідування повідомлень викривачів; розробити в законодавстві реальні механізми захисту, що зроблять чинні правові норми реальними, а не лише декларативними [10].

З 1 лютого 2020 року в Україні діють нові правила оренди держмайна після набуття чинності нового Закону «Про оренду державного та комунального майна». Відтепер орендувати державну власність можна винятково через Е-аукціони у торговій системі Прозоро. Продажі. Експерти Трансперенсі Інтернешнл Україна, проаналізувавши в межах проекту «Підтримка Фонду державного майна України: Офіс Сталих Інвестицій» понад 27 тис. договорів, укладених за старою процедурою та всі договори, які уклались за новими правилами у 2020 році, порівняли ефективність оренди держмайна до та після впровадження нового законодавства. Результати представлені у дослідженні «Оренда держмайна в Україні» [11].

Значним досягненням в діяльності Transparency International Україна стало створення моніторингового порталу DoZorro, що відбулось за підтримки Open Contracting Partnership, Omidyar Network, МФ «Відродження», проекту «Прозорість і підзвітність у державному управлінні та послугах» (USAID, UKaid, Eurasia Foundation) а також EBRD's Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account (MDA), донорами якого є Данія, Європейський союз, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди, Польща, Швеція, Швейцарія, Великобританія та Сполучені Штати Америки [4].

Даний портал є платформою, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотній зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого. Для громадських активістів та ЗМІ портал надає можливість обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу тощо.

Центр протидії корупції (ЦПК) ставить собі за мету незворотність покарання для ТОП-корупціонерів (навіть за межами України). Головними напрямками діяльності організації є розробку законопроектів та організація діяльності з їх прийняття та повноцінної роботи, контроль та виявлення корупційних схем під час публічних закупівель. За останні два роки активісти цієї організації надіслали більш 3000 скарг, розірвали державні контракти з корупційною складовою в держструктурах на суму близько 4,8 млрд грн. Результатом її антикорупційної роботи стали 150 кримінальних справ [14].

Коаліцією громадських антикорупційних організацій «Антикорупційний штаб» ставить за мету своєї діяльності виявлення корупційних схем, розкрадання бюджету й ресурсів місцевих громад, інших корупційних порушень можновладців з метою притягнення їх до відповідальності. Так за даними моніторингу ГО в період з 17 березня по 17 квітня року було укладено 13 тис договорів на загальну суму в 2,24 млрд грн. (рис. 1). Серед найдорожчих тендерів – послуги з автотранспортного забезпечення працівників охорони здоров'я, костюми біологічного захисту, рукавички медичні, маски та апарати ШВЛ. Серед топ замовників – Нацполіція та її підрозділи [16].

Громадська організація «Стоп корупції» є неприбутковою незалежною організацією, що провадить незалежні антикорупційні розслідування і правозахисну діяльність з метою запобігання зловживанню владою, протидії корупції і сприяння демократичним перетворенням в Україні. ГО активно залучає до розслідувань місцевих активістів та висвітлює у засобах масової інформації найактуальніші питання місцевого самоврядування і дотримання посадовцями антикорупційних стандартів державної служби. Зусилля ГО сфокусовані на залученні громадян до вирішення місцевих проблем, аби зробити місцеву владу відповідальною і підзвітною [6].

Загальноукраїнська мережа організації нараховує більше 20 відокремлених підрозділів та партнерських організацій в регіонах України.

ГО «Платформа Громадський контроль» є незалежним об'єднанням, місією якого є просування та впровадження реформ для того, аби Україна стала замкнутою, технологічною та екологічно безпечною країною, а державні органи забезпечували прозорі та справедливі правила гри для громадян, бізнесу та інституцій. Одним з напрямів в якому систематично працює «Громадський Контроль» є боротьба з корупцією: проведення розслідувань щодо виявлення корупції, інформування громадськості та правоохоронних органів про їх результати, тиск на владу і поліцію з метою притягнення винних до відповідальності. Розслідування, як правило, сфокусовані на місцевих радах і виконавчій гілці влади [8].

Так, «Громадський Контроль» веде системний моніторинг закупівель, які державні та муніципальні структури здійснюють через електронну систему Prozorro. У 2019 р. команда ГО «Платформа Громадський Контроль» виконала масштабну роботу щодо контролю публічних закупівель та виявленню можливих порушень (рис. 2).

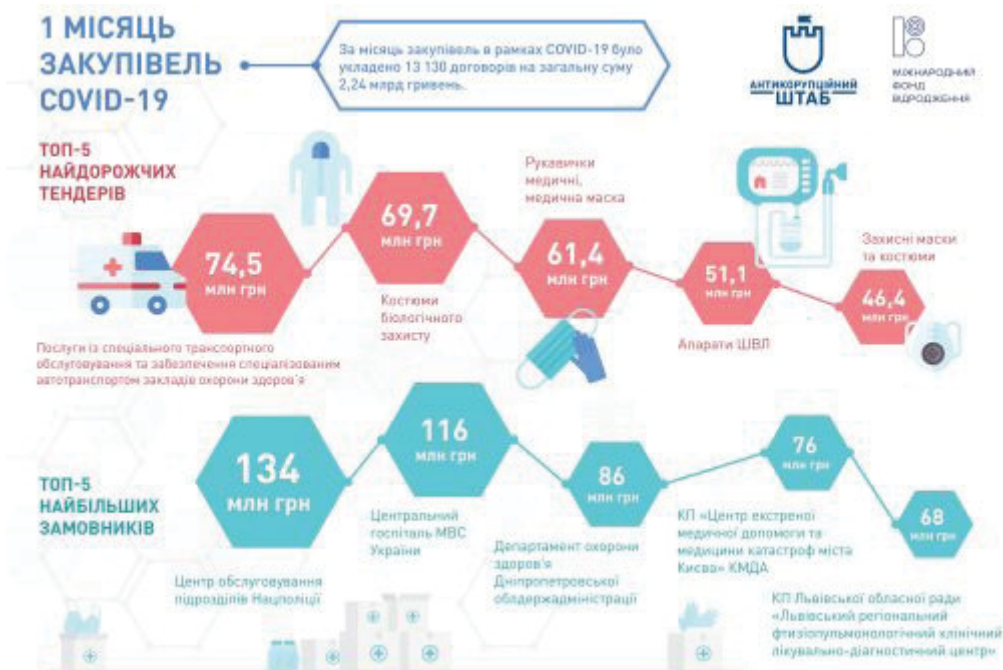


Рис. 1. Результати моніторингу ГО «Антикорупційний штаб» публічних закупівель в період з 17 березня по 17 квітня 2020



Рис. 2. Результати моніторингу Платформи «Громадський Контроль» щодо здійснення публічних закупівель в 2019 році

Серед громадських організацій, які здійснюють аналітичну роботу та виробляють антикорупційні політики, слід згадати Центр політико-правових реформ, який проводить громадську антикорупційну експертизу суспільно значущих законопроектів (експерти з Дніпра, Запоріжжя, Харкова, Одеси та Львова спільно працюють над аналітичними продуктами, діляться інформацією із зацікавленою аудиторією та отримують інституційну підтримку) [5] і «Центр політичних студій та аналітики «Ейдос» – аналітично-ресурсна організація, заснована у 2007 році з метою об'єднання зусиль громадськості задля розбудови в Україні громадянського суспільства, демократичних інститутів та дієвого місцевого самоврядування.

До напрямів діяльності ГО відноситься дослідження державної політики, кращих практик ефективного державного адміністрування та супроводом по їх впровадженню. Місією Центру є побудова системи взаємної відповідальності між органами влади та громадянами України, до структури Центру входить відділ боротьби з корупцією (працює над упровадженням та дослідженням проблематики доступу до публічної інформації, використання публічних коштів, роботи місцевих рад, процесу прийняття рішень у них та доступу громадян до участі в цих процесах) [17].

Найбільша коаліція провідних громадських організацій та експертів України – «Реанімаційний Пакет Реформ», офіційно зареєстрована 08 травня 2019 року, яка у своїй структурі має групу «Антикорупційна реформа», створену задля розробки, адвокації та імплементації відповідної реформи [18].

Громадські організації «Разом проти корупції», «Антикорупційний штаб» спільно із партнерами та залученими експертами й у співпраці із Коаліцією громадських антикорупційних організацій «Антикорупційний штаб», до складу якої входять 22 організації з регіонів, описали 100 корупційних схем, що найбільш поширені на місцевому рівні. У документі-описі 100 корупційних схем громадські організації роз'яснили, в чому полягають, та якими є причини конкретних схем у таких сферах як: закупівлі, оренда майна й землі, будівництво, транспортні перевезення, діяльності комунальних підприємств, дитячих садків, лікарень та ін. – усього більше 30 напрямів [20].

У лютому 2016 р. антикорупційні активісти утворили коаліцію «Декларація під контролем», до якої увійшли 35 громадських організацій та Проект Канцелярської сотні – «Декларація». Завданням коаліції є координація роботи з перевірки декларацій посадових та службових осіб і очищення влади від виявлених таким чином корупціонерів [15].

Однією з ключових умов досягнення цілей антикорупційної політики є запровадження дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної вла-

ди. Зокрема, ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає можливість здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції [7]. Важливим напрямом у цій сфері є діяльність рад громадського контролю (громадські ради при органах влади, Громадська рада доброчесності та ін.).

Найбільш успішний приклад функціонування та взаємодії з державним антикорупційним органом демонструє Рада громадського контролю НАБУ (РГК), яка діє з 2015 р. РГК утворена відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України її формування відбувається на засадах відкритого та прозорого конкурсу шляхом інтернет-голосування на сайті НАБУ. Членами РГК стали 15 переможців, які добирались за рейтинговою системою [12].

Основними завданнями Ради громадського контролю є: здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України; сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції.

Громадська рада при НАЗК (утворена в квітні 2017 р.). Прозора та ефективна організація процесу обрання Громадської ради при НАЗК відбулася завдяки допомозі «Реанімаційного Пакету Реформ» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції [13]. Основні завдання Громадської ради: забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства; сприяння взаємодії Національного агентства з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Національного агентства; сприяння врахуванню Національним агентством громадської думки під час виконання покладених на нього завдань.

У 2017 р. в Україні було утворено ще один незалежний правоохоронний орган – Державне бюро розслідувань (ДБР). У березні 2018 р. створено Раду громадського контролю при ДБР. Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 41/2020 затверджено структуру Державного бюро розслідувань: центральний апарат, сім територіальних управлінь, Інститут підготовки кадрів Державного бюро розслідувань та Науково-дослідний інститут судових експертиз Державного бюро розслідувань. У підслідності ДБР – найвищі посадовці, судді, працівники правоохоронних органів, ті, хто вчинив військові злочини.

ДБР взаємодіє з державними органами відповідно до статті 22 Закону України «Про Державне бюро

розслідувань». У 2020 році Державним бюро розслідувань укладені (підписані) наступні документи про взаємодію. 1. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між Державним бюро розслідувань і Управлінням державної охорони України, метою якого є налагодження відкритого діалогу, забезпечення належної взаємодії для виконання завдань, визначених законодавством, у межах вжиття заходів щодо удосконалення законодавства у сфері здійснення правоохоронної діяльності, забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації працівників; 2. Міжвідомчий наказ між Державним бюро розслідувань та Міністерством внутрішніх справ України про затвердження Порядку електронної інформаційної взаємодії Державного бюро розслідувань та Міністерства внутрішніх справ України, завдяки якому запроваджено механізм електронної інформаційної взаємодії (обмін інформацією) між Державним бюро розслідувань та Міністерством внутрішніх справ України; 3. Договір про порядок інформаційної взаємодії між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та ДБР; 4. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між Державним бюро розслідувань та Службою судової охорони. Його мета – координація та співробітництво, обмін інформацією, проведення спільних інструкторсько-методичних занять, практичних тренувань працівників з використанням навчально-матеріальної бази органів; 5. Меморандум про співпрацю між Державним бюро розслідувань та Дипломатичною академією України імені Геннадія Удовенка при Міністерстві закордонних справ, метою якого є консолідація зусиль у створенні належних умов для професійного навчання, підвищення кваліфікації та рівня професійної компетенції працівників Державного бюро розслідувань, які займаються питаннями зовнішніх зносин України, зокрема мовної підготовки, проведення науково-дослідної роботи для підвищення ефективності діяльності; 6. Угода про інформаційне співробітництво між Державною казначейською службою України та Державним бюро розслідувань; 7. Угода про інформаційне співробітництво між Державною податковою службою України та Державним бюро розслідувань, метою якої є інформаційне співробітництво між ДПС та ДБР відповідно до чинного законодавства; 8. Меморандум про співпрацю між Державним бюро розслідувань та Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого. Мета – створення належних умов для професійного навчання, підвищення кваліфікації та рівня професійної компетентності працівників ДБР, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопору-

шень, проведення науково-дослідної роботи; 9. Меморандум про взаємодію та співробітництво у сфері кібербезпеки та кіберзахисту між Національним координаційним центром кібербезпеки Ради національної безпеки і оборони України та Державним бюро розслідувань (рис. 3).

Його метою є взаємодія та співробітництво у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, спрямовані на попередження, виявлення, ефективне реагування та протидію актуальним кіберзагрозам, аналіз подій безпеки, підвищення рівня ситуаційної обізнаності у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, організації спільної наукової діяльності у цій сфері.

У 2017 р. розпочато формування нового складу Верховного Суду України. Вперше до оцінювання кандидатів на посади суддів долучилася громадськість у складі Громадської ради доброчесності (ГРД), органу, який перевіряє суддів та кандидатів на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики. Громадська рада доброчесності (ГРД) — незалежний громадський орган, що з 2016 року на підставі статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сприяє Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) в оцінюванні чинних суддів та доборі кандидатів на посади суддів.

Громадська рада доброчесності складається з двадцяти членів, які обираються строком на два роки. Відповідно до частини 6 статті 87 Закону Громадська рада доброчесності, зокрема: збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); надає Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); надає, за наявності відповідних підстав, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє; делегує уповноваженого представника для участі у засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді).

За результатами її роботи, 109 кандидатів, які отримали висновки про невідповідність критеріям доброчесності, не пройшли. Втім, 25 кандидатів із негативними висновками все ж таки були обрані суддями Верховного Суду України [9].

У контексті запобігання та протидії корупції головним завданням має бути підтримка співпраці із владою та суспільством. Діяльність антикорупційних організацій громадянського суспільства в основному зосере-

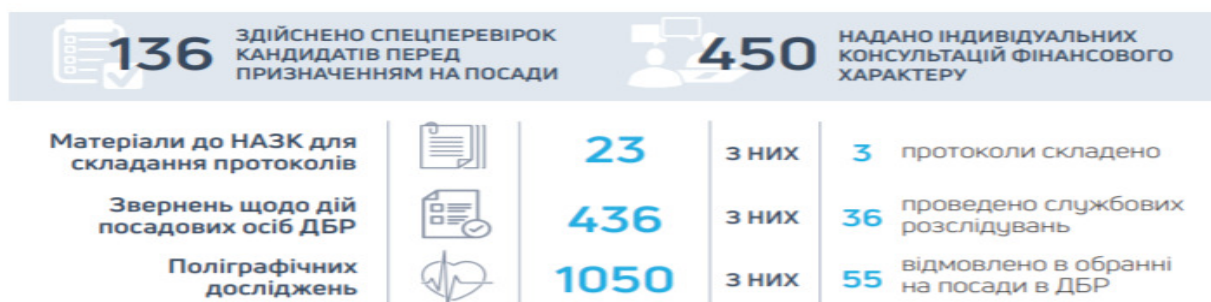


Рис. 3. Ключові показники діяльності Державним бюро розслідувань за 2020 рік [3]

джена навколо шести категорій таких, як: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування[9].

Антикорупційними заходами інститутів та організацій громадянського суспільства передбачено поширення у ЗМІ інформації про хабарників – посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В Україні діють кілька журналістських проєктів, що спеціалізуються на розслідуванні та висвітленні фактів корупційних дій, – «Слідство. Інфо», «Наші гроші», «Схеми», «BIVUS. info», «Доступ до Правди».

Реалізація права громадян на доступ до інформації потребує інституційного забезпечення. Враховуючи це, у більшості європейських країн у державних органах були запроваджені інформаційні служби. Важливими інституційними механізмами стали також незалежні інститути, що здійснюють контроль за діями/бездіяльністю органів державної влади щодо дотримання законів про доступ до інформації. Як правило, такими інститутами виступають омбудсмен (наприклад Австралія, Бельгія, Ісландія, Нідерланди, Нова Зеландія) або комісар з питань інформації (наприклад, Великобританія, Ірландія, Канада, Угорщина), які призначаються та звітують перед парламентами [21, с. 35]. В Україні обрано перший варіант, згідно з яким парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Практичне забезпечення громадськості інформацією потребує використання спеціальних засобів, що поділяються згідно з двома підходами до інформування. Перший підхід передбачає надання органами публічної влади доступу до інформації у відповідь на запити громадян. Найбільш доцільним є використання Інтернету, який став доступним для більшості громадян. У багатьох країнах світу, в тому числі в Україні, всі значні державні установи мають власні веб-сайти, які об'єднують спільний урядовий портал. На веб-сайтах органів публічної влади, серед іншого, нерідко ведуться спеціальні рубрики, присвячені антикорупційній політиці. Крім того, відкриваються спеціалізовані веб-сайти або портали, на яких концентрується інформація про проблеми корупції та діяльність органів публічної влади щодо їх вирішення [21, с. 32].

Другий підхід до забезпечення громадськості інформацією полягає у активному розповсюдженні інформації органів публічної влади за власною ініціативою [21, с. 33]. Для такого інформування громадян використовується пряме і непряме інформування, відповідно, через канали, що контролюються органами публічної влади, та канали, що є незалежними від цих органів. До механізмів прямого поширення інформації, насамперед, відноситься підготовка і розміщення інформаційних продуктів за відповідною тематикою як в державних, так і в недержавних ЗМІ з придбанням у останніх ефірного часу або друкарських площ. Особливо це стосується телебачення, враховуючи його найбільшу популярність і потенційний вплив на аудиторію. Ще один спосіб полягає у проведенні спеціальних заходів на зразок виставок, семінарів або конкурсів для донесення інформації громадянам в різних форматах за допомогою широкого кола технічних

засобів. Заслугує також на увагу механізм розсіпки повідомлень громадянам електронною поштою, на яку можна підписатися через веб-сайт.

Важливим антикорупційним інструментом у міжнародній практиці визнане запровадження хартій громадян, що діють майже в усіх країнах ЄС [21, с. 35]. Вони встановлюють стандарти якості публічних послуг, що розробляються шляхом консультацій державних органів з громадянами, які споживають ці послуги. Хартії громадян описують зміст послуг, що надаються державними агентствами, часові параметри такого надання, інформацію про відповідальних посадових осіб, засоби боротьби у разі неналежного надання послуг тощо. Хартії громадян можуть використовуватися, наприклад, як засіб подолання низової корупції за допомогою вироблення та оприлюднення стандартів якості послуг, за які чиновники часто вимагають хабарі.

Поширеною міжнародною антикорупційною практикою є створення центрів консультування громадян [1, с. 165]. Такі центри покликані надавати громадянам, особливо бідним та знедоленим, безкоштовні консультації у їх справах з державними установами. Основними функціями таких центрів є поширення інформації про публічні послуги, надання консультацій громадянам, забезпечення двосторонніх комунікацій між громадянами та органами державної влади. Центри можуть випускати спеціальні брошури, в яких інформують про наявні публічні послуги, можливості їх отримання та подання скарг у разі незадовільного їх надання або вимагання хабарів. Ключовою особливістю роботи центрів є безкоштовність консультування, тому переважно в них працюють підготовлені волонтери. У деяких країнах зазначені центри створюються урядом або міжнародними організаціями, але вони зберігають певну незалежність для забезпечення чесності та неупередженості у наданні консультацій.

Таким чином, результативна взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції передбачає активну співпрацю між державними органами, організаціями громадянського суспільства та громадянами, що базується на принципах партнерства. Така державно-громадська співпраця сприяє вирішенню наступних завдань [2, с. 158].

- збільшення довіри громадян до владних інститутів, оскільки останні проводять антикорупційну діяльність не втаємничено, а прозоро, та запрошують усе суспільство до участі у цій діяльності;
- задоволення прагнень громадських організацій та активних громадян реально боротися з корупцією;
- прийняття більш ефективних державних рішень з питань запобігання та протидії корупції внаслідок залучення інтелектуального та інформаційного потенціалу суспільства;
- покращення реалізації антикорупційної політики за рахунок активної участі громадськості.

Висновки

Боротьба з корупцією є предметом пильної уваги інститутів держави, громадських організацій, засобів масової інформації, пересічних громадян. В Україні на сьогоднішній день вже напрацьована певна практика створення і функціонування інститутів громадянського суспільства, які мають за мету запобігання та протидію корупції. Крім того, наразі вагомим

позитивного значення в цьому контексті набуває стрімкий розвиток інформаційних технологій, їх інтеграція в суспільно-політичні процеси. Створення доступних і безпечних каналів розкриття інформації щодо фактів корупції, реформування судових та правоохоронних органів і забезпечення надійного захисту викривачів корупції повинні забезпечити активізацію громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні.

Зрозуміло, що антикорупційна діяльність громадських об'єднань не може вирішити всіх проблем в сфері запобігання та протидії корупції, але вона створює умови для вирішення багатьох з них і виступає дієвим інструментом підвищення ефективності і «прозорості» діяльності органів публічної влади. Така діяльність є визначальним вектором формування громадянського суспільства, без якого неможлива побудова демократичної, правової держави і здійснення модернізації економіки і суспільства. Ефективна реалізація державної антикорупційної політики в Україні повинна відбуватись за участю громадськості і базуватись на комплексному застосуванні попереджувальних, про-світницьких, контролюючих та викривальницьких процедур, механізму взаємодії неурядових організацій та органів державної влади.

Предметом розгляду у подальших наукових дослідженнях стануть управлінські механізми залучення громадськості до боротьби з корупцією у розвинених європейських державах та можливість імплементації цього досвіду в Україні.

Література.

1. Бондар І. С., Горник В. Г., Кравченко С. О., Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.
2. Гвоздецький В. Д. Витоки та розвиток корупції в Україні. Наука і правоохорона. 2011. № 1. С. 45–53.
3. Громадська рада при НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/gromadska-rada/>
4. Громадська організація «Стоп корупції». URL: <http://stopcor.ngo/8>
5. ГО «Платформа Громадський контроль». URL: <https://gromko.org.ua/wp-content/uploads/2020/04/Annual-report-2019.pdf>
6. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та в світі. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27118580.html>
7. Коаліція провідних громадських організацій та експертів України – «Реанімаційний: Пакет Реформ». URL: <https://rpr.org.ua/>
8. Коаліція «Декларації під контролем», а/с в-76 (2021). URL: <http://www.globalnpo.org>
9. Крупник А. С. Влада і громада: пошук ефективної взаємодії. Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. Одеса: Юрид. Літ., 2007. Вип. 30. С. 273–285
10. Моніторинговий портал DoZorro. URL: <https://dozorro.org/5>
11. Місяць закупівель COVID-19 (ІНФОГРАФІКА) Коаліцією громадських антикорупційних організацій «Антикорупційний штаб». URL: <https://shtab.net/analytics/view/misyac-zakupivel-covid-19-infografika/>
12. Оренда держмайна в Україні. URL: https://ti-ukraine.org/LeasingRes_TIU_MF_v3upd.pdf
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: ред. від 18. 10. 2019 / Офіц. веб-сайт Верх. Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>
14. Рада громадського контролю НАБУ (РГК). URL: <https://nabu.gov.ua/cklad-rady-gromadskogo-kontrolyu>
15. Раду громадського контролю при ДБР. URL: <https://dbr.gov.ua/>
16. Сто корупційних схем в регіонах. URL: <https://rpr.org.ua/news/100-koruptsiynykh-skhem-v-rehionakh-ukrainy/>
17. Центр Протидії Корупції 2012–2020. URL: <https://antac.org.ua/>
18. Центр політико-правових реформ. URL: <https://uplan.org.ua/organization/tsentr-polityko-pravovykh-reform/>
19. Центр політичних студій та аналітики «Ейдос». URL: <http://eidos.org.ua/#all>
20. Transparency International Україна (ТІ Україна) Викривачам корупції пропонують активізуватися, а державі – краще їх захищати. URL: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5402.html>
21. Caddy J., Vegez C. Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001. 267 p. URL: http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf

References:

1. Bondar I. S., Hornyk V. H., Kravchenko S. O., Antykoriupsiina polityka ta zapobihannia koruptsii v publichnomu upravlinni: navch. posib. Kyiv: Vyd-vo Lira-K, 2016. 192 s.
2. Hvozdetyskyi V. D. Vytoky ta rozvytok koruptsii v Ukraini. Nauka i pravookhorona. 2011. № 1. S. 45–53.
3. Hromadska rada pry NAZK. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/gromadska-rada/>
4. Hromadska orhanizatsiia «Stop koruptsii». URL: <http://stopcor.ngo/8>
5. HO «Platforma Hromadskyi kontrol». URL: <https://gromko.org.ua/wp-content/uploads/2020/04/Annual-report-2019.pdf>
6. Zakhyst vykryvachiv koruptsii: yak tse pratsiue v Ukraini ta v sviiti. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27118580.html>
7. Koalitsiia providnykh hromadskykh orhanizatsii ta eksper-tiv Ukrainy – «Reanimatsiinyi: Paket Reform». URL: <https://rpr.org.ua/>
8. Koalitsiia «Deklaratsii pid kontrolem», a/s v-76 (2021). URL: <http://www.globalnpo.org>
9. Krupnyk A. S. Vlada i hromada: poshuk efektyvnoi vzaiemodii. Aktualni problemy polityky: zb. nauk. prats. Odesa: Yuryd. Lit., 2007. Vyp. 30. S. 273–285
10. Monitorynhovyi portal DoZorro. URL: <https://dozorro.org/5>
11. Misiats zakupivel COVID-19 (INFOHRAFIKA) Koalitsiieu hromadskykh antykoriupsiinykh orhanizatsii «Antykoriupsiinyi shtab». URL: <https://shtab.net/analytics/view/misyac-zakupivel-covid-19-infografika/>
12. Orenda derzhmaina v Ukraini. URL: https://ti-ukraine.org/LeasingRes_TIU_MF_v3upd.pdf
13. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1700-VII: red. vid 18. 10. 2019 / Ofits. veb-sait Verkh. Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>
14. Rada hromadskoho kontroliu NABU (RHK). URL: <https://nabu.gov.ua/cklad-rady-gromadskogo-kontrolyu>

15. Radu hromadskoho kontroliu pry DBR. URL: <https://dbr.gov.ua/>

16. Sto koruptsiinykh skhem v rehionakh. URL: <https://rpr.org.ua/news/100-koruptsiinykh-skhem-v-rehionakh-ukrainy/>

17. Tsentр Protydii Koruptsii 2012–2020. URL: <https://antac.org.ua/>

18. Tsentр polityko-pravovykh reform. URL: <https://uplan.org.ua/organization/tsentr-polityko-pravovykh-reform/>

19. Tsentр politychnykh studii ta analityky «Eidos». URL: <http://eidos.org.ua/#all>

20. Transparency International Ukraina (TI Ukraina) Vykryvacham koruptsii proponuiut aktyvizuvatysia, a derzhavai – krashche yikh zakhyshchaty. URL: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5402.html>.

21. Caddy J., Vegez C. Citizens as partners: Informtion, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001. 267 p. URL: http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf