

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ

PUBLIC CONTROL AS A MEANS OF ANTI-CORRUPTION IN THE ACTIVITIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION OF FOREIGN STATES

Плугатир М.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ

Запотоцька О.В., д.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державний торговельно-економічний університет

У статті розглядаються питання громадського контролю у сфері запобігання та протидії корупції в умовах впровадження інститутів відкритого уряду в зарубіжних державах. Зокрема, досліджено основні категорії суб'єктів громадського контролю, види та форми здійснення соціального контролю, спрямовані на боротьбу з корупцією.

Як головна і найбільш масова категорія суб'єктів соціального контролю виступають громадяни, яким у демократичній державі мають бути надані дієві інструменти впливу на державні інститути, які здійснюють політику в найбільш схильних до корупції сферах суспільного життя. Відповіддю на зростання суспільної потреби у контролі має бути готовність держави йти назустріч людині та суспільству, створення реальних організаційно-правових умов цього.

Існуючі форми громадського контролю з протидії корупції в зарубіжних державах, різноманітні: право бути присутніми на засіданнях державних органів; право подання до органів державної влади пропозицій до проектів нормативних-правових актів; право на участь у громадських слуханнях, опитуваннях громадської думки, місцевих референдумах; право на поводження з петиціями, у тому числі електронними.

Проаналізовано законодавчі акти деяких зарубіжних держав, які створюють засади здійснення громадського контролю над корупцією. Показано роль законодавства про інформацію у запобіганні корупції. Також розглянуто окремі адміністративні процедури, що сприяють реалізації права громадян на інформацію про неналежну поведінку державних службовців і посадових осіб.

Особлива роль у протидії корупції належить громадському контролю, здійснюваному громадянами на місцевому рівні. Це стосується питань запобігання корупції в галузі будівництва, охорони навколишнього середовища, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, а також у сфері надання населенню різних публічних послуг, зокрема медичних та освітніх. Розглянуто деякі механізми здійснення соціального контролю за корупцією на місцевому рівні, включаючи контроль за місцевим бюджетом.

Ключові слова: громадський контроль, корупція, правове регулювання, адміністративні процедури, публічна адміністрація, інформація, іноземні держави.

The article examines issues of public control in the field of prevention and countering corruption in the context of the introduction of open government institutions in foreign countries. In particular, the main categories of subjects of public control, types and forms of social control aimed at fighting corruption were investigated.

The main and most massive category of subjects of social control are citizens, who in a democratic state should be provided with effective tools of influence on state institutions that implement policies in the most corrupt areas of public life. The answer to the growing social need for control should be the readiness of the state to meet people and society, the creation of real organizational and legal conditions for this.

The existing forms of public control to combat corruption in foreign countries are diverse: the right to attend meetings of state bodies; the right to submit proposals for draft normative legal acts to state authorities; the right to participate in public hearings, public opinion polls, local referenda; the right to handle petitions, including electronic ones.

The legislative acts of some foreign states, which create the basis for public control over corruption, have been analyzed. The role of information legislation in preventing corruption is shown. Separate administrative procedures that contribute to the realization of the right of citizens to information about the inappropriate behavior of civil servants and officials have also been considered.

A special role in the fight against corruption belongs to public control carried out by citizens at the local level. This applies to the issues of preventing corruption in the field of construction, environmental protection, public order, fighting crime, as well as in the field of providing the population with various public services, in particular medical and educational. Some mechanisms of social control over corruption at the local level, including control over the local budget, are considered.

Key words: public control, corruption, legal regulation, administrative procedures, public administration, information, foreign states.

Постановка проблеми. Особливе значення для оцінки антикорупційної діяльності суб'єктів, які реалізують публічні повноваження, має контроль з боку громадських інститутів громадянського суспільства. Саме за допомогою звітів, які надає публічна адміністрація за результатами своєї роботи, можливо визначити якість виконуваної нею діяльності та визначення негативних тенденцій при реалізації поставлених перед завдань. Для боротьби з корупційними проявами в сучасному суспільстві необхідно вдосконалювати не тільки нормативні правові акти, що регламентують боротьбу з корупцією, роботу органів влади, але і надавати можливість більш глибокого контролю за діяльністю державної влади з боку громадянського суспільства. Такий громадський контроль покликаний підвищити ефективність роботи публічної адміністрації з метою досягнення суспільних інтересів, зміцнення законності, покликаний оцінити якість публічних послуг,

а також забезпечити прозорість та відкритість роботи публічної адміністрації, мінімізувати ризик соціальних конфліктів. Користь від такого контролю буде безперечно, що позитивно вплине на авторитет самої публічної адміністрації. Одним із соціальних інструментів, покликаних мінімізувати негативні процеси, що мають місце у роботі публічної адміністрації та посадових осіб, є громадський контроль, який є різновидом недержавного контролю.

В останні десятиліття за кордоном вся велика увага приділяється питанням протидії корупції та профілактиці корупційних правопорушень. У демократичних державах із високим рівнем впливу населення на державну політику та управління поряд з комплексом державних заходів щодо попередження корупції та боротьби з її проявами як важливого засобу запобігання корупції виступає громадський контроль, який розглядається як сукупність організаційно-правових інститутів та механізмів, що дозволяють

громадськості та широким верствам населення контролювати діяльність публічної адміністрації, сприяти розробці та дотриманню законів та інших актів у сфері протидії корупції, а також запобігання корупції. Такий контроль можливий лише за умов значного розвитку інститутів громадянського суспільства, високого рівня правосвідомості населення та його неабайдужого відношення до суспільних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні, а також прикладні аспекти протидії корупції, в тому числі й інститутами громадянського суспільства, знайшли своє відображення у великій кількості наукових робіт, зокрема таких фахівців як В. Василенко, О. Бусол, В. Дорошенко, Т. Ільєнко, О. Калітенко, Д. Калмиков, І. Кириченко, І. Коліушко, О. Костенко, І. Кушнар'єв, Н. Левчук, О. Лемєнов, Б. Малишев, А. Марчук, М. Мельник, А. Микитчик, Д. Михайленко, Є. Невмержицький, В. Нестерович, А. Новак, В. Нонік, Р. Сіверс, В. Тимошук, Т. Федоренко, М. Хавронюк, Ю. Якименко та ін. Тож, питанням протидії корупції та ролі громадянського суспільства в цьому присвячено чимало праць науковців, а їхні роботи є вагомим внеском у теоретичне осмислення такого явища, як корупція, та вироблення заходів протидії їй.

Постановка завдання. Разом з тим, проблематика ролі інститутів громадянського суспільства як суб'єктів протидії корупції залишається недостатньо актуалізованою й дослідженою. Тому метою цієї статті є спроба науково охарактеризувати та дослідити зарубіжний досвід формування інститутів громадянського суспільства в протидії корупційним явищам, а також визначити проблемні аспекти його запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що у зарубіжних державах громадський антикорупційний контроль як діяльність громадських інститутів із протистояння корупції значною мірою спирається на доктрину відкритого уряду. Ця доктрина доводить право громадян на доступ до державної інформації, документів та рішень державних органів та посадових осіб з метою ефективного громадського контролю за функціонуванням державних інститутів.

Ключовим становищем доктрини відкритого уряду є проголошення та обґрунтування необхідності відкритого управління, що передбачає обов'язок держави створювати та забезпечувати доступність процедур, що дозволяють здійснювати громадський контроль за найбільш актуальним питанням суспільного життя, включаючи попередження та протидію корупційним проявам як і публічно-правової, і у приватноправової сферах.

У свою чергу, суспільство має бути готове скористатися створеними державою механізмом або мати можливість подати сигнал про необхідність розробки організаційно-правових механізмів (процедур) громадського контролю у сфері протидії корупції. Основні інститути відкритого уряду будуються на засадах відкритості даних, прозорості діяльності та підзвітності органів держави, державних службовців та посадових осіб громадського сектора перед громадянами. Реалізація прийнятих у розвиток цих принципів правових норм створює умови для ефективного застосування процедур громадського контролю у сфері запобігання та протидії корупції [1].

Суб'єктами громадського контролю, спрямованого на подолання корупції можуть виступати окремі громадяни чи їх групи, партії, громадські та професійні об'єднання, експертні спільноти, ЗМІ. Громадськість як основна та наймасовіша категорія суб'єктів громадського контролю повинна мати в демократичній державі дієві інструменти впливу на державні інститути, які здійснюють політику в найбільш схильних до корупції у сферах суспільного життя. Громадський контроль як важливий засіб протидії корупції неможливий без активного участі громадян у процесі управління, забезпечення ширшого їх представ-

ництва, інформування та консультування, надання права голосу при прийнятті управлінських рішень. Відповідно на зростання суспільної потреби в контролі антикорупційних заходів мають бути його готовність йти назустріч людині та суспільству, створення реальних організаційно-правових умов цього.

Форми громадського контролю, який здійснюється громадянами з метою протидії корупції в умовах впровадження інститутів відкритого урядування в зарубіжних державах, різноманітні. Це – право бути присутнім на засіданнях державних органів, право внесення до органів державної влади пропозицій до проектів нормативно-правових актів, право на участь у громадських слуханнях, опитуваннях громадської думки, місцевих референдумах, право подання петицій тощо.

Зазначимо, що практика проведення відкритих засідань державних органів виконавчої влади не є новою. Зокрема, ще в 1976 році у США було прийнято Закон «Про уряд у сонячному світі» (“Government in the Sunshine Act”) [2], який проголосив своєю метою забезпечення більшої прозорості органів державної влади та передбачив обов'язок таких органів, включаючи Федеральний Уряд, Конгрес, федеральні комісії та інші федеральні органи (агентства), проводити відкриті засідання, на яких може бути присутньою громадськість. Для реалізації цього права громадян встановлено вимогу попереднього публічного сповіщення про майбутнє засідання того чи іншого органу не пізніше ніж за тиждень до призначеного засідання дати, часу та місця його проведення, теми обговорення, а також прізвища та контактних даних відповідальної посадової особи, у якої можна уточнити деталі порядку денного та інші питання. Невиконання цих положень може бути оскаржено у судовому порядку. Можливість присутності на засіданнях органів публічної адміністрації передбачено і законодавством інших країн.

Іншою поширеною формою громадського контролю, спрямованого проти корупції, є публічні консультації, що дозволяють громадськості впливати на життя заходів регулювання, що стосуються корупційних проявів. Наприклад, у Польщі обов'язкове проведення публічних консультацій передбачено Законом «Про систему освіти» 1991 р. [3]. Громадські консультації широко застосовуються в США, Австралії, Великобританія, Канада, Нова Зеландія, Португалія, Японія.

Організація економічного співробітництва та розвитку узагальнила практику різних країн у цій сфері і виділила такі основні стадії процедури консультацій, як публічне сповіщення або повідомлення громадськості про предмет консультацій; безпосередньо консультації у формі обговорення, обміну думками та розробка узгодженої позиції з предмета регулювання; залучення широкого кола зацікавлених громадських груп до формулювання підсумкових рекомендацій, у тому числі проектів законодавчих або інших нормативних актів [4], відповідно зазначені процедури дозволяють громадськості впливати на зміст антикорупційного законодавства.

Щодо процедури проведення консультацій, тут дуже доречно навести досвід США. Так, Законом про адміністративну процедуру (Administrative Procedure Act) 1946 було встановлено, що для прийняття федеральним виконавчим органом нової матеріально-правової норми необхідно опублікування попереднього повідомлення про це у Федеральному реєстрі. Повідомлення має містити опис змісту запропонованої норми, відомості про час і місце публічних консультацій, контактних даних посадової особи, відповідальної за проведення консультацій у цьому органі. Усі зацікавлені сторони мають право подати д письмовому вигляді свої оцінки, пропозиції та коментарі щодо запропонованої норми, які мають бути враховані під час підготовки підсумкового нормативного акту. Відповідний орган зобов'язаний опублікувати вка-

зане повідомлення щонайменше за 30 днів дот передбачуваної дати введення в дію нової норми [5]. У розглянутій процедурі державний орган поставлений у досить жорсткі рамки, що залишають мало простору для адміністративного розсуду. Це особливо важливо при прийнятті норм антикорупційної спрямованості, оскільки сприяє запобіганню правовій невизначеності, що створює ґрунт для корупційної поведінки.

Ще одним видом громадського контролю, спрямованого на боротьбу з корупцією, можна вважати громадські консультації. Способи їх здійснення характеризуються значною різноманітністю. Вони можуть реалізовуватися через такі організаційні форми, як поради, комітети, комісії, робочі групи. Коло їх повноважень також суттєво відрізняється: від інформування та визначення загальних позицій до експертних оцінок чинних норм регулювання щодо того чи іншого питання та формулювання пропозицій щодо їх удосконалення або прийняття нових правил ведення у тій чи іншій сфері. Залежно від обсягу та характеру цих повноважень вони дають можливість учасникам більшою чи меншою мірою вплинути на зміст обговорюваних норм антикорупційної спрямованості.

Відносно новим видом громадського контролю у сфері запобігання корупції, суб'єктом якого виступають громадяни, є електронні петиції. Правом колективного електронного звернення до держави мають, наприклад, громадяни США, Великобританії, Канади, ФРН, Австралії, Польщі. Так, у США спеціальний офіційний портал уряду під назвою «Ми, Народ» було відкрито у 2011 р. для роботи з публічними зверненнями громадян [6].

У Великій Британії можливість електронного звернення до органів державної влади надано британським громадянам, а також особам, які мають офіційний статус резидента, тобто мають право законного проживання на території Королівства. Електронні петиції можуть стосуватися будь-яких питань, за які несуть відповідальність Палата Громад, Уряд та конкретні міністерства (департаменти) та відомства [7]. У петиції має бути сформульоване певне питання, яке вимагає рішення і ставить конкретне завдання перед відповідним органом. Важливо, що петиція може мати критичні зауваження. Відповідно зміст петиції може мати антикорупційний характер. При цьому важливо відзначити, що критичний зміст електронної петиції не може бути підставою для її відхилення. Крім того, встановлений обов'язок об'єктивного та неупередженого розгляду петиції відповідним органом, що має бути гарантією дотримання конституційного права громадян на інформацію. На петицію, яка збирала щонайменше 10 тис. підписів, уряд зобов'язаний дати відповідь. Такий обов'язок розширює можливості зацікавлених груп громадян щодо здійснення громадського контролю щодо міністерств та відомств, а також підвідомчих їм організацій та установ сприяючи виявленню у їх діяльності корупційних порушень. Електронні петиції, які отримали понад 100 тис. підписів, можуть бути передані на розгляд парламенту.

У Канаді особа має право на подання або підписання електронної петиції, якщо вона є громадянином чи резидентом Канади. Вона підлягає розгляду державним органом за умови, що за вказаний період не збирала менше ніж 500 підписів. Петиція має стосуватися теми, «що представляє публічний інтерес або викликає занепокоєння», і може бути адресована Палаті Громад Федерального Парламенту, Федеральному Уряду, міністру або члену Палати Громад. Очевидно, що питання протидії корупції можуть бути предметом петиції. Аналіз змісту електронних петицій різних держав показує, що вони часто стосуються питань діяльності поліції та правоохоронних органів, здійснення правосуддя, податкових відносин, надання медичної допомоги, освіти, будівництва доріг та дорожнього руху [8].

Загалом право на електронну петицію, а також процедура її внесення забезпечують широку соціальну базу для вираження критичних побажань з питань, що стосуються

виявлення та протидії корупції, адресатом яких є органи державної влади, включаючи уряд та парламент.

Особлива роль боротьби з корупцією належить громадського контролю, що здійснюється громадянами на місцевому рівні. Це стосується питань запобігання корупції в галузі будівництва, охорони навколишнього середовища, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, а також у сфері надання населенню різних громадських послуг, зокрема медичних, освітніх. Наприклад, Закон Великобританії про підтримку місцевих громад (Sustainable Communities Act) 2007 р. містить процедури, що дозволяють місцевим спільнотам значно впливати на вирішення найважливіших питань місцевого життя [9]. Зокрема, він визначає порядок взаємодії муніципальних та центральних органів державної влади з питань місцевого значення, що потребує невідкладного рішення. Закон зобов'язує Державного секретаря у справах місцевих спільнот періодично звертатися до місцевих органів з метою отримання від них пропозицій щодо поліпшення життя місцевих громад. За підсумками цих пропозицій сформулюється план конкретних дій. Відповідальність за здійснення плану несе Державний секретар, який щороку повинен звітувати перед парламентом шляхом подання доповіді з описом проведених планів заходів. Прозорість діяльності відповідних органів прокуратури та організацій, що у реалізації плану, забезпечується вимогою обов'язкової публікації зазначеного доповіді.

Особливу роль у запобіганні та подоланні корупції у місцевих органах відіграє громадський контроль за місцевим бюджетом, кошти якого витрачаються безпосередньо на потреби населення певної території. Так, зазначений британський Закон 2007 р. надав місцевим громадам право на отримання інформації про витрачання урядовими департаментами, місцевими органами або посадовими особами бюджетних коштів на цілі місцевих громад. Для цього на Державного секретаря покладено обов'язок щодо організації підготовки зазначеними суб'єктами звітів про витрачання державних громадських фінансів на потреби конкретних місцевих громад.

Важливим інструментом громадського контролю за корупцією на місцевому рівні став також британський Закон про аудит та підзвітність місцевих органів (Local Audit and Accountability Act) 2014 р. [10]. Він містить положення, які забезпечують можливість здійснення фінансового контролю щодо місцевої адміністрації. У Законі передбачено вимогу відкритості діяльності місцевої адміністрації, дотримання якої досягається встановленням обов'язку забезпечення доступу громадськості на засідання, а також можливості ознайомлення з документами, що приймаються. З метою посилення громадського контролю за фінансовою діяльністю місцевої влади Законом про аудит місцевих органів та публічним доступом до документів (Local Audit (Public Access to Documents) Act) 2017 р. запроваджено доповнення, що дозволяє журналістам ознайомлюватися з окремими аудиторськими звітами та іншими документами, що стосуються питань аудиту [11].

Засобом громадського контролю за корупцією є така форма звернення громадян до публічних органів, що застосовується у низці зарубіжних країн, як повідомлення адміністрації. Це інформування приватними особами органів публічної адміністрації про факти поганого чи неналежного управління. До подібних фактів може належати будь-яка інформація про недоліки в діяльності посадових осіб або їх зловживання. При цьому важливо відзначити, що повідомлення може бути зроблене будь-якою особою, навіть тим, інтереси якої безпосередньо не порушені. Подібний інститут передбачений, наприклад, Законом Іспанії про правовий режим діяльності публічної адміністрації та загальне адміністративне провадження 1992 р. [12] Звісно ж, що цей інститут може дуже успішно сприяти громадському контролю у розглянутій галузі.

Висновки. Роль громадського контролю у подоланні проблем корупції, безперечно, здатна зрости. Держава, беручи участь у становленні інституту громадського контролю, повинна перейти від етапу імітації різних її форм до розробки дієвих механізмів, що дозволяють громадськості впливати на діяльність самої держави та її органів. У цій частині важлива максимальна інформаційна відкритість у діяльності державних та муніципальних органів та установ, вироблення прозорих, чесних механізмів заміщення посад у цих органах та установах, ширше залучення до оцінки проблеми «конфлікт інтересів» незалежних експертів, представників громадських об'єднань, створення реального механізму, що забороняє державним та муніципальним чиновникам отримувати подарунки та інші види неофіційних збагачень у зв'язку із заміщенням відповідних посад.

У зарубіжних державах склався і, що особливо важливо, досить широко використовується населенням комплекс організаційно-правових механізмів та процедур, що

дозволяють окремим громадянам, групам громадян та їх громадським об'єднанням здійснювати або брати участь у здійсненні громадського контролю за корупцією у державних органах шляхом реалізації права на інформацію про їх діяльність, а також права на критику та внесення пропозицій щодо корекції та покращення цієї діяльності. Наявність зазначених механізмів та процедур, що ґрунтуються на таких принципах відкритого уряду, як свобода інформації, транспарентність, підзвітність створює умови для реального здійснення цих прав. Таким чином, демократичний характер розглянутих механізмів та процедур, які зобов'язують органи державної влади враховувати у своїй нормотворчій та виконавчій діяльності критичні зауваження та пропозиції громадськості, що стосуються питань профілактики, виявлення та подолання корупції, є основою для ефективної взаємодії державних органів та громадських інститутів з метою вдосконалення форм та методів боротьби з корупцією.

ЛІТЕРАТУРА

1. Open Government Declaration 2011. *Open Government Partnership*. URL: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>
2. Government in the Sunshine Act. U.S. General Services Administration. URL: https://www.gsa.gov/system/files/SunshineAct_R2B-x3-g_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf
3. Гриневич Л. Децентралізація управління освітньою системою (на прикладі Польщі). *Освіта і управління*. 2004. Т. 7. № 3-4. С. 58–62.
4. Background Document on Public Consultation. OECD. URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.
5. Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II) enacted June 11, 1946. Office of the Federal Register (OFR). URL: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>
6. 'We the People': Five Years of Online Petitions. Pew Research Center. December 28, 2016. URL: <https://www.pewresearch.org/internet/2016/12/28/we-the-people-five-years-of-online-petitions/>
7. UK Parliament. Find out more about e-petitions. URL: <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/e-petitions/>.
8. House of Commons Chamber des Communes Canada. Parliament of Canada. Petitions. URL: <https://petitions.ourcommons.ca/en/Petition/Search>
9. Sustainable Communities Act 2007. Official place of publication for newly enacted legislation. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/23/contents>
10. Local Audit and Accountability Act 2014. Official place of publication for newly enacted legislation. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/23/contents>
11. Local Audit (Public Access to Documents) Act 2017. Official place of publication for newly enacted legislation. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/23/contents>
12. Alternative Dispute Resolution Tools in European Administrative Law. URL: https://link.sp.1007/978-3-642-34946-1_8.