

Іванцов В. В.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАКОНОДАВЧЕ ТА ПІДЗАКОННЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

LEGISLATIVE AND SUB-LEGAL REGULATION OF PUBLIC INVOLVEMENT IN ANTI-CORRUPTION MEASURES

У статті проаналізовано законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Наголошено на фрагментарності правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Обґрунтовано, що сьогодні постало нагальне питання прийняття Положення «Про порядок залучення громадськості до заходів із запобігання корупції»; визначено, які ключові аспекти повинні бути відображені у вказаному нормативно-правовому акті.

Ключові слова: правове регулювання, закон, підзаконний нормативно-правовий акт, залучення громадськості, запобігання корупції.

В статье проанализировано законодательное и подзаконное правовое регулирование привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. Отмечена фрагментарность правового регулирования привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. Обосновано, что на сегодня встал насущный вопрос о принятии Положения «О порядке привлечения общественности к мероприятиям по предотвращению коррупции»; определено, какие ключевые аспекты должны быть отражены в указанном нормативно-правовом акте.

Ключевые слова: правовое регулирование, закон, подзаконный нормативно-правовой акт, привлечение общественности, предотвращение коррупции.

The article analyzes legislative and sub-legal regulation of public involvement in anti-corruption measures. The fragmentation of the legal regulation of the involvement of the public in anti-corruption measures is emphasized. It is substantiated that today the urgent issue was the adoption of the Regulation “On the Procedure of Involving the Public in Anti-Corruption Measures”, which defines the key aspects to be reflected in the specified regulatory act.

Key words: legal regulation, law, subordinate normative-legal act, involvement of the public, counteraction to corruption.

Постановка проблеми. Проблема запобігання корупції не є новою, вона постійно була в полі зору науковців, а тому багато аспектів цього явища є досить повно дослідженими. Однак із запровадженням чисельних реформ у сфері запобігання корупції в нашій державі актуальності набувають дослідження, присвячені проблемам участі громадськості в запобіганні корупції. Варто відзначити, що цій проблемі прямо чи опосередковано приділялась увага у працях ряду науковців як на рівні докторських і кандидатських дисертацій, так і на рівні статей і тез-доповідей на науково-практичних конференціях. Особлива увага науковцями приділялась питанню законодавчого регулювання запобігання корупції. Адже сьогодні правовим регулюванням, як слушно підкреслює В.М. Селіванов, охоплюються дедалі більш різноманітні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші комплекси суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової наповненості. У цьому плані спеціальні юридичні знання про особливості та вияви права, правового регулювання, що досягаються правознавством, дають змогу свідомо й точніше розібратися в тих соціальних процесах, які піддаються юридичному впливу з боку держави та вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [1, с. 14].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що питанню вдосконалення правового регулювання запобігання корупції приділяли увагу у своїх наукових працях такі вчені, як Є.В. Невмержицький, В.Ю. Захарченко, О.Ю. Бусол, А.Л. Тиньков, О.Г. Бондарчук і С.А. Задорожній, Є.В. Глушко, П.В. Прилуцький, Ю.К. Качуренко, та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, питання законодавчого регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції практично залишилось поза увагою вчених.

Метою статті є розглянути законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, треба зазначити, що закон – це нормативно-правовий акт, прийнятий в особливому порядку органом законодавчої влади або на референдумі, який володіє вищою юридичною силою та регулює найбільш важливі суспільні відносини [2]. О.В. Зайчук і Н.М. Оніщенко зазначають, що основними ознаками закону є такі: 1) приймається органом законодавчої влади – парламентом, уповноваженою громадською організацією або на референдумі; 2) порядок його підготовки й видання визначаються конституцією країни та регламентом парламенту; 3) володіє вищою юридичною силою, відповідно, всі підзаконні акти повинні відповідати йому та ні в

чому не суперечити; 4) регулює найбільш важливі, ключові, суспільні відносини: основи суспільного та державного ладу, права, свободи й обов'язки громадян, форму держави, повноваження органів державної влади тощо. Саме ці ознаки, як зазначають науковці, і виділяють закон у системі інших правових актів, додаючи йому якість верховенства. Змінити або скасувати закон має право тільки той орган, який його прийняв, до того ж у чітко встановленому порядку. Згідно із ст. 85 Конституції України закони приймає Верховна Рада України [2]. Варто підкреслити, що Конституція України також є законом, однак вона має вищу юридичну силу, а всі інші нормативно-правові акти приймаються відповідно до неї. А відтак у контексті роботи ми приділимо увагу звичайним законам, тобто актам чинного законодавства, що присвячені регулюванню різних сторін соціально-економічного, політичного та духовного життя суспільства [2].

Розглядаючи закони України, перш за все, варто вказати Закон України «Про запобігання Корупції» від 14 жовтня 2014 р. [3], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Зазначеним нормативно-правовим актом було визначено права громадських об'єднань, їхніх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян у діяльності щодо запобігання корупції [3]. Водночас треба відзначити, що Законом визначається, що 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 їхньої діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів і проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах [3]. Взагалі ж надаючи позитивну оцінку вказаному нормативно-правову акту, варто відзначити і його недосконалість саме в частині залучення громадськості до заходів щодо протидії, адже в Законі не визначено порядок і процедуру залучення громадськості. Крім того, поряд із правами громадськості варто було визначити її обов'язки за участі в заходах щодо запобігання корупції.

Наступним варто вказати Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [4]. Метою зазначеної Стратегії було створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ із питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки в подоланні корупції [4]. Визначаючи заходи, які необхідно здійснити для зниження рівня корупції в Україні, законодавець значну увагу приділив участі громадськості в цих заходах. Наприклад, відповідно до вказаного вище нормативно правового акта такими заходами є [4]: 1) визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства, та на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції: а) підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; б) аналіз стану справ із питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру; в) моніторинг і координація виконання антикорупційної програми; г) контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів і декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру; г) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; д) поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції; 2) розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах; 4) проводити щорічні слухання у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ із питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом із питань антикорупційної політики, та оприлюднювати звіт разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань; 5) забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у

процесі прийняття рішень, який ухвалений конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р., та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог і партнерство; 6) проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у запобіганні корупції [4]. Отже, Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» законодавець не лише визнав що участь громадськості є невід’ємною складовою реалізації заходів щодо запобігання корупції, він фактично визначив її як невід’ємний суб’єкт такої діяльності. Крім того, прийняття вказаного вище нормативно-правового акта було спрямовано на підвищення рівня довіри населення до антикорупційних органів і держави взагалі, а також сприяло налагодженню своєрідного діалогу «суспільство-держава».

Безумовно, вказані вище нормативно-правові акти є одними із ключових у контексті представленої наукової праці, однак варто також вказати й інші закони, у яких прямо чи опосередковано визначено правові засади залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції:

– Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» [5], яким було визначено засади взаємодії громадськості та Національного бюро. Зокрема, варто вказати статтю 31 про раду громадського контролю при Національному бюро, яка була створена з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю: при Національному бюро утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого курсу [5].

– Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі», норми якого спрямовано на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання виявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Законом також наголошується на важливості співробітництва громадськими організаціями щодо запобігання виявам корупції у сфері закупівель [6].

– Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [7].

Разом із вказаними вище нормативно-правовими актами було прийнято Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [8], Закон України від 18 квітня 2013 р. № 221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [9] тощо.

Отож на рівні законів України визначаються основні засади залучення громадян до заходів щодо запобігання корупції. Фактично саме на законодавчому рівні визначається важливість і необхідність залучення громадськості до цих заходів. Однак варто підкреслити, що більш детально це питання повинно регламентуватись на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Підзаконний – це такий нормативний юридичний акт компетентного органу, який заснований на законі та закону не суперечить. Учений зазначає, що факт існування терміна підзаконний нормативно-правовий зумовлений вимогою верховенства закону. В умовах суворой законності всі юридичні акти (нормативні та індивідуальні) поділяються на дві супідрядні групи – закони та підзаконні акти. Це реальна гарантія високого демократизму всієї системи правових актів, неухильного проведення в ній загальних принципів права. Поняття «підзаконні акти», як зазначає С.С. Алексєєв, відображає одну загальну рису їхнього змісту – те, що вони базуються на законі, а також одну загальну особливість їхньої юридичної сили – те, що вони закону не суперечать. В іншому акти розглядуваної групи багато в чому розрізняються між собою, мають суттєві особливості як за змістом, так і за юридичною силою. До того ж останній з означених критеріїв стосовно підзаконних актів береться у зв’язку з двома ознаками – компетенцією правотворчого органу і сферою дії акта. За цими ознаками всі підзаконні нормативні акти можуть бути поділені на чотири основні групи: загальні, місцеві, відомчі, локальні (внутрішньо-організаційні) [10, с. 227–228]. Варто підкреслити, що підзаконність нормативно-правового акта не означає, що їхні норми не є обов’язковими для виконання. Серед підзаконних нормативно-правових актів у зазначеній сфері треба вказати такі:

– Указ Президента України від 5 жовтня 2011 р. № 964/2011 «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»» [11];

– постанову Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» [12];

– постанову Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.» [13];

– наказ Мін’юсту України від 11 січня 2012 р. № 39/5 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» [14].

Аналіз вказаних вище підзаконних нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок про те, що на підзаконному рівні правового регулювання залучення громадськості до заходів запобігання корупції існує суттєва прогалина. На нашу думку, сьогодні постало нагальне питання прийняття *Положення «Про порядок залучення громадськості до заходів із запобігання корупції»*. У вказаному нормативно-правовому акті, на наше переконання, перш за все, необхідно визначити:

- яких саме представників громадськості можна залучати до відповідних заходів;
- порядок відбору представників громадськості;
- порядок їх залучення;
- детально розкрити зміст прав та обов'язків громадськості в зазначеній сфері;
- встановити взаємну відповідальність громадян та органів державної влади за неналежне виконання своїх завдань і функцій;
- тощо.

Висновок. Насамкінець, варто підкреслити фрагментарність правового регулювання залучення громадськості до заходів запобігання корупції. Суттєвою прогалиною є те, що більшість проблемних питань у зазначеній сфері є не досить врегульованими нормами чинного законодавства, що, у свою чергу, викликає

низку запитань, особливо зважаючи на той факт, що законодавець сам визнає необхідною участь громадськості у відповідних заходах. Неврегульованість зазначеної сфери суспільних відносин настановує на запитання: Чи дійсно держава зацікавлена в тому, щоб громадськість брала активну участь у реалізації заходів щодо запобігання корупції? Чи не є це просто гарним гаслом для передвиборної кампанії? У підсумку ж відзначимо, що, безумовно, саме норми адміністративного права відіграють ключову роль у правовому регулюванні правовідносин, що виникають у процесі залучення громадськості до заходів запобігання корупції, адже саме за їхньою допомогою вбачається можливим упорядкувати та врегулювати відносини між органами державної влади та громадськістю, а також забезпечити ефективну взаємодію між ними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Селіванов В.М. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «Верховенство права» і «Верховенство закону». Право України. 1997. № 6. С. 13–19.
2. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv/print1525200024778996>
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/conv>
5. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/conv/print1525200024778996>
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/conv/print1525195154743837>
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 18 квітня 2013 р. № 221-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/221-18>
10. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. 360 с.
11. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: Указ Президента України від 5 жовтня 2011 р. № 964/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964/2011>
12. Питання запобігання та виявлення корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-п>
13. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-п>
14. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення: наказ Мін'юсту України від 11 січня 2012 р. № 39/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0028-12>