

**Вищий навчальний заклад  
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»**

**юридичний факультет**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)  
спеціальність 081 «Право»

**на тему  
«УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ  
КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ»**

*Здобувача вищої освіти* заочної форми  
навчання

\_\_\_\_\_ Євсеєнкова Олена Юріївна  
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

*Науковий керівник*

доктор юридичних наук, професор  
(вчений ступінь, наукове звання (доцент, професор))

\_\_\_\_\_ Гіда Євген Олександрович  
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

*Декан юридичного факультету*

кандидат юридичних наук, доцент  
(вчений ступінь, наукове звання)

\_\_\_\_\_ Матвєєв Сергій Васильович  
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	- 4
<b>ВСТУП.....</b>	<b>- 5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>- 8</b>
1.1. Стан наукового розроблення участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам в Україні.....	- 8
1.2. Поняття громадськості як суб'єкта запобігання корупційним злочинам.....	- 17
1.3. Тенденції поширення корупційних злочинів в Україні.....	- 28
Висновки до розділу 1.....	- 39
<b>РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО УПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>- 41</b>
2.1. Імплементация в систему національного законодавства міжнародних стандартів участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам.....	- 41
2.2. Міжнародні програми донорської допомоги антикорупційним громадським організаціям.....	- 52
2.3. Досвід міжнародних неурядових організацій у сфері протидії проявам корупції та його застосування в Україні.....	- 64
Висновки до розділу 2.....	- 76
<b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ТА ЗАХОДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>- 78</b>
3.1. Роль громадськості в проведенні антикорупційної реформи в Україні.....	- 78
3.2. Перспективні напрями участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам в приватній сфері.....	- 91
3.3. Удосконалення громадського контролю за діяльністю спеціалізованих суб'єктів запобігання корупційним злочинам.....	- 100

Висновки до розділу 3.....	- 111
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>- 114</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЛ.....</b>	<b>- 117</b>

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

ГПУ – Генеральна прокуратура України

КК України – Кримінальний кодекс України

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

МНО – Міжнародні неурядові організації

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НПУ – Національна поліція України

ООН – Організацій Об'єднаних Націй

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Корупція в Україні визнана загрозою національним інтересам, сталому розвитку й євроінтеграції. Незважаючи на значні зусилля, яких докладають держава і міжнародні інституції до подолання корупції в основних сферах суспільного життя, її рівень досі залишається високим. Розпочата у 2014 р. антикорупційна реформа реалізована лише частково. Поступово згортаються міжнародні проекти у сфері протидії корупції. Незавершеність антикорупційної реформи і брак політичної волі до реальних змін зумовлюють відчай й розчарування в суспільстві, породжують радикальні настрої. Склалася ситуація, коли правоохоронні органи самостійно не спроможні протидіяти корупційним злочинам і при цьому недостатньо співпрацюють із громадськістю. Між ними немає довіри і бажання спільно працювати на результат. Велика кількість громадських організацій в антикорупційній сфері діє хаотично і розрізнено, часто, на жаль, непрофесійно. Вищевикладене спонукає до переосмислення ролі й місця громадськості в системі запобігання корупційним злочинам, вироблення загального підходу до вирішення цього завдання, розроблення комплексу запобіжних заходів.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** В Україні останнім часом багато приділяється уваги дослідженню проблеми протидії корупції та корупційним злочинам, у тому числі і за участю громадськості. Над розробленням цієї проблематики працювали такі вчені, як: Ю.В. Баулін, Ю.П. Битяк, О.Ю. Бусол, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, В.А. Журавель, А. П. Закалюк, О.Г. Кальман, В.М. Киричко, Ю.В. Ковбасюк, М.Г. Колодяжний, С.А. Косінов, Д.С. Машлякевич, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, Є.В. Невмержицький, В.Ф. Нестерович, В.І. Осадчий, М.І. Панов, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, О.А. Селіванов, В.Я. Тацій, В.Л. Федоренко, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун, Г.Л. Шведова, В.Ю. Шепітько, С.С. Шрамко, О.Ю. Шостко та ін.

Вказані науковці зробили значний внесок у розроблення конституційно-правових, адміністративно-правових, кримінально-правових, кримінологічних, та криміналістичних засобів протидії корупційним правопорушенням. Однак в Україні дотепер відсутні комплексні кримінологічні дослідження участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам. Дискусійним залишається питання щодо правового статусу громадськості у сфері протидії корупції, жодного разу не вивчалася

результативність її запобіжної діяльності. Виникає потреба у пошуку нових та удосконаленні існуючих методів і заходів запобігання корупційним злочинам з боку громадськості. Наведене зумовило вибір теми кваліфікаційної роботи, її актуальність.

**Мета та завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є розроблення рекомендацій щодо шляхів і заходів підвищення ефективності участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких **завдань**:

- охарактеризувати історичний досвід залучення громадськості до запобігання корупційним злочинам;
- розробити поняття «громадськість як суб'єкт запобігання корупційним злочинам»;
- дослідити правові засади участі громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам в Україні;
- з'ясувати тенденції поширення корупційних злочинів в Україні;
- дослідити міжнародні стандарти залучення громадськості до антикорупційної діяльності і визначити перспективні напрями їх впровадження;
- узагальнити найкращі міжнародні практики участі громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам;
- запропонувати заходи запобігання корупційним злочинам за участю громадськості у сфері приватноправових відносин;
- розробити комплекс заходів із підвищення ефективності участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам в Україні.

**Об'єктом дослідження** виступають суспільні відносини, що складаються із приводу запобігання корупційним злочинам.

**Предметом дослідження** є участь громадськості в запобіганні корупційним злочинам в Україні.

**Методи дослідження.** Відповідно до мети, завдань, об'єкта й предмета дослідження були використані загальнонаукові і спеціальні методи. Історичний метод, логіко-семантичний метод, конкретно-соціологічні методи, порівняльно-правовий.

**Нормативно-правову базу** кваліфікаційної роботи становлять чинні на території України нормативно-правові акти: Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України,

міжнародні конвенції та договори, до яких приєдналася Україна.

**Новизна одержаних результатів** полягає у тому, що були визначені шляхи посилення функціональної спроможності громадськості у сфері протидії корупції й розроблені рекомендації щодо заходів запобігання корупційним злочинам.

**Апробація результатів кваліфікаційної роботи.** Основні результати дослідження, викладені у роботі, доповідалися, обговорювалися та одержали позитивну оцінку на VIII-й Міжнародній науковій Інтернет-конференції «Національна безпека у фокусі викликів глобалізаційних процесів в економіці» (Київ – Rzeszów, 14-15 жовтня 2020 року).

**Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.** Обсяг роботи становить 127 сторінок друкованого тексту, складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

## РОЗДІЛ 1

### МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Стан наукового розроблення участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам в Україні

У будь-якій демократичній державі громадськість бере активну участь у вирішенні важливих суспільних проблем, охороні правопорядку та протидії злочинності. Проблема корупції вперше набула вагомого суспільного значення та резонансу у 2004 р. і стала приводом для «Помаранчевої Революції». На той час громадськість виступила рушійною силою суспільно-політичних перетворень у державі. Для подолання корупції та її проявів було розроблено нормативно-правову базу і прийнято програмні документи уряду. Проте єдиної державної антикорупційної політики так і не вдалося виробити. Держава спробувала вирішити проблему корупції засобами кримінальної репресії. За такого підходу громадськість, як і раніше, залишалася у статусі добровільного помічника правоохоронних органів. І це не призвело до очікуваних результатів. Корупція в Україні продовжила поширюватися, стала системною, а ситуація з корумпованістю органів державної влади, критичною. Це призвело до Революції Гідності 2014 р., після якої в Україні розпочалася антикорупційна реформа і була докорінно переглянута роль громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики.

Слід зазначити, що питання участі громадськості у протидії злочинності має довгу історію. Активне наукове розроблення цієї теми почалося в радянський період. За часів незалежної України вказаному питанню не приділялося належної уваги. Водночас, суспільний запит на пошук нових шляхів та засобів подолання явища корупційним злочинам в сучасних суспільно-політичних умовах залишається високим. Тож, проаналізуємо теорію і практику залучення громадськості до протидії злочинності, у тому числі проявам корупції у різні історичні періоди: радянський етап, часи становлення незалежності України, сучасність.

*Дослідження в радянський період* характеризувалися запереченням існування в СРСР корупційних злочинів, мотивуючи це тим, що вони характерні лише для капіталістичних держав. Так, С.С. Остроумов вказував на не притаманність корупційних злочинів соціалістичному суспільству: вона, як



і злочинність, – це лише прояви капіталістичного режиму [1]. Тому роботи вчених того часу здебільшого були пов'язані із дискусією, чи потрібно відносити громадськість до суб'єктів запобігання злочинності.

У цілому, за радянських часів вважалося, що профілактична діяльність громадськості має обмежений характер. Сфера її впливу поширювалася лише на охорону громадського порядку, захист суспільної моралі, проведення виховної та профілактичної роботи або ж надання допомоги правоохоронцям. Громадськість здебільшого позиціонувалася як помічник державних і правоохоронних органів. Превентивна діяльність громадськості, яка провадиться на добровільних засадах, можлива лише у взаємодії з правоохоронними органами та іншими державними установами, які беруть участь у боротьбі зі злочинністю [6].

*У період становлення незалежності України*, змінилися і погляди на громадськість як суб'єкта запобігання корупційним злочинам. На етапі формування української держави з'явилася необхідність створення інструментів взаємодії між громадськістю й органами публічної влади. Активне сприяння розбудові громадянського суспільства і функціонуванню його базових інститутів є провідними заходами загальносоціального запобігання корупційним злочинам. Розвинуте громадянське суспільство – одна з основних передумов ефективного запобігання корупційним злочинам. Його основні інституції змушують органи влади працювати в його інтересах. Домагаючись прозорості функціонування владних структур, вони створюють сприятливі умови для запобігання корупційним злочинам, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до передбаченої законом відпо-відальності [7]. Таким чином, автор підкреслює необхідність наділення громадськості правами щодо громадського контролю за діяльністю владних інституцій. У цілому, в часи становлення української незалежності були майже відсутні поглиблені публікації і наукові дослідження, які висвітлювали б джерела корупційних злочинів, їх негативні наслідки, позитивні приклади запобігання їм. Безперечно, однією з умов зростання антикорупційної активності на той час було створення громадськими організаціями інформаційного середовища, яке змогло б ліквідувати означені вище проблеми [9].

*Дослідження, що проводяться на сучасному етапі*, узагальнюють та оновлюють отримані в попередні роки знання. Предметом наукового аналізу стали напрями діяльності, основні цілі та завдання громадських

антикорупційних організацій. Вивчаючи ці проблеми, науковці виокремлюють такі ознаки громадських формувань: вони мають створюватися у формі громадської організації із конкретним завданням – охорона громадського порядку; засновуються на добровільних засадах; їх засновниками і членами є фізичні особи; некомерційна мета створення організації; надання допомоги правоохоронним органам у боротьбі, протидії і запобіганні протиправній поведінці фізичних і юридичних осіб, у тому числі під час надзвичайних ситуацій [10]. Однак зазначимо, що вказані ознаки притаманні громадським формуванням з охорони громадського порядку та державного кордону. Такі формування, відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» можуть створюватись лише для надання допомоги правоохоронцям, що суттєво звужує їх запобіжні можливості.

Усі вищепераховані ознаки громадських формувань набули свого законодавчого закріплення.

При вдосконаленні діяльності громадських антикорупційних організацій, необхідно враховувати Рекомендації Стамбульського плану дій вважають науковці. Указані Рекомендації передбачають підтримку активної участі громадськості в реформах через сприяння суспільному обговоренню проблеми корупційних злочинів й участі громадян у попередженні її проявів шляхом:

- ініціювання на різних рівнях інформаційних кампаній для суспільства та проведення освітніх антикорупційних програм;
- залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності державного сектору, забезпечення належної підготовки кадрів організації;
- розширення співробітництва між органами публічної влади, бізнес-структурами та громадським сектором;
- затвердження положень, які будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в запобіганні корупційним злочинам;
- забезпечення доступу громадськості до інформації, яка стосується сфери запобігання корупційним злочинам [11].

Останнім часом точка зору про потенційно значущу роль громадських рад є доволі поширеною в наукових колах. Детально розібравши Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим,

обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996, окремі вчені роблять висновок: маючи доступ до приміщень органу влади, статус колегіального органу, члени ради матимуть переваги перед іншими інститутами громадськості, які виражаються в першочерговості доступу до інформації та працівників державного органу для виконання завдань громадської експертизи й контролю [11].

У 2016 р. колективом авторів було видано монографію «Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування», де, зокрема, розглядалося питання участі громадськості у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Науковці доводять, що участь інститутів громадянського суспільства у просуванні ключових антикорупційних законів і документів, а також проведення просвітницької антикорупційної роботи серед громадян є важливою, але не єдиною функцією громадянського суспільства [13]. До того ж авторами було надано визначення «громадськості», вказано її роль у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики, досліджено правове регулювання діяльності громадськості (національне та міжнародне), виокремлено форми участі громадськості у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики в Україні [13].

Науковці стверджують, що розробці антикорупційної політики сприятиме діяльність не тільки на загальнонаціональному рівні, але й на місцях. Це пояснюється рядом причин: громадські об'єднання створюються, як правило, відповідно до законодавства, набуваючи статусу юридичної особи, її складніше ігнорувати чиновнику, аніж окремого громадянина; як свідчить практика, активність громадських об'єднань змушує керівників на місцях прислуховуватися до громадськості, висвітлювати і викривати приховані помилки і зловживання, які залишалися не поміченими, а винні посадові особи з огляду на це змогли б ухилитися від покарання [14].

Разом із участю у формуванні антикорупційної політики держави, громадськість бере участь в її реалізації завдяки громадському контролю. Останній забезпечує прозорість реалізації антикорупційної політики і нейтралізує потенційні правопорушення законодавства з боку чиновників. Як зазначено в окремих джерелах, запобігання корупційним злочинам має

включати внутрішній контроль, який полягатиме в жорсткому контролі за діяльністю державних службовців, і зовнішній контроль з боку ЗМІ, дотримання принципу свободи слова [15].

Громадський контроль також провадиться шляхом отримання доступу до суспільно важливої інформації, що забезпечується завдяки співпраці громадськості з так званими викривачами. Питання їх правового захисту почало вивчатися не так давно. Посилення уваги до цього явища пов'язано з прийняттям у першому читанні проекту Закону №4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам».

Протягом усіх етапів наукового розроблення проблеми участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам науковцями наголошувалося на необхідності запозичення міжнародного досвіду, оскільки у світі існує практика взаємодії між представниками органів влади та інститутами громадянського суспільства з цих питань, яка є ефективною.

Дослідник Х. Леонардо у своїй роботі проводить порівняльний аналіз практики участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам в Бразилії та США. Враховуючи відмінності між цими двома країнами, він співставляє практику участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам, а також перевіряє, чи може громадськість завдати чутливого удару по корупційним злочинам. Досліджуючи це питання, вчений робить висновок про те, що якщо у США така практика вже стала повсякденною і загальноприйнятною, то в Бразилії за останні роки ситуація також змінилася: інститути громадянського суспільства стали більш політично незалежними, покращилася ситуація щодо свободи преси і ЗМІ, роботи поліції, суду й боротьби із злочинністю [17].

Цікавим видається й порівняння рейтингу довіри громадян до громадських антикорупційних організацій і їх діяльності, який існував у різні часи розвитку нашої держави. Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України у 2007 р. було проведено дослідження ефективності запобіжної діяльності громадськості. Емпіричні дані засвідчили слабку обізнаність громадян стосовно діяльності громадських антикорупційних організацій, як наслідок, їх послугами скористалися лише 2,5% респондентів, і тільки 2,8% вважають їх відповідальними за боротьбу з цим явищем. Ефективність антикорупційних акцій, організованих суб'єктами громадянського суспільства в Україні, залишається на низькому рівні: лише 11,4% респондентів підтвердили свою обізнаність у проведенні таких заходах.

Серед головних перешкод, які ускладнюють вплив громадянського суспільства в означеній сфері, є брак матеріальних ресурсів (так вважають 77% опитаних) і відсутність реакції (перешкоджання) з боку органів влади (43%) [19]. Натомість зараз дані досліджень свідчать про те, що довіра громадян до громадських антикорупційних організацій значно зросла, а рейтинг становить 37% [20].

На окрему увагу заслуговує і законодавство України щодо участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам. Слід відзначити, що поява законодавчих приписів пов'язана із ратифікацією міжнародних документів, які присвячені запобіганню корупції, а саме: Кримінальної Конвенції Ради Європи та Цивільної Конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, які закріпили положення щодо гарантування захисту викривачів корупційних злочинів, і Конвенції ООН проти корупції, яка наголошує на сприянні участі суспільства в запобіганні корупції.

Національне законодавство переважно втілювалось в Антикорупційних стратегіях та законах щодо протидії корупції. Пропонуємо спочатку розглянути Антикорупційні концепції-стратегії, а вже потім, закони України, які передбачали участь громадськості в заходах запобігання корупції. *Антикорупційні концепції-стратегії*: у 1998 була представлена Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 р., де містилася вказівка на те, що для запобігання соціальним передумовам корупції необхідно проводити роботу з підвищення рівня суспільної свідомості й активності населення в запобіганні корупційним злочинам. При цьому пропонувалось використовувати не тільки традиційні громадські формування, а й сприяти створенню нових недержавних інституцій, що мають завдання щодо запобігання корупції [21].

Наступною стала Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» (далі – Концепція). Однією із цілей Концепції було посилення ролі громадянського суспільства і засобів масової інформації у виявленні й запобіганні корупційним злочинам, оскільки громадянські ініціативи не підтримувалися через зневіру й суспільну апатію більшості населення. Тогочасні громадські організації були переважно ослаблені, залежні від осіб, які надають їм фінансову підтримку. Основним засобом посилення ролі громадськості став доступ до інформації. Висвітлення випадків корупційних злочинів має загальнопревентивне значення, а також безпосередньо впливає на застосування антикорупційних правових норм до конкретних посадових осіб. Тому створення ефективного механізму доступу громадян, насамперед

журналістів, до відомостей про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим чинником запобігання корупції [22].

Передостанньою була Антикорупційна стратегія на 2011-2015 р., яка мала на меті удосконалення механізмів громадського контролю, громадської антикорупційної експертизи, посилення взаємодії громадськості і правоохоронних органів, формування у громадськості активної позиції із запобігання та протидії корупції [23].

Антикорупційна стратегія на 2014-2017 р. одним із своїх основних завдань має залучення громадськості, наприклад, до: формування, реалізації і моніторингу антикорупційної політики, посилення громадського контролю за прийняттям рішень виборними посадовими особами, зокрема, через запровадження механізму попереднього громадського обговорення і прийняття суспільно важливих рішень із використанням позитивного вітчизняного досвіду й на основі найкращої світової практики, спрощення доступу громадськості до інформації про заплановані державні закупівлі тощо [24].

Нещодавно Національним агентством з питань запобігання корупції було опубліковано проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 р.». Ця Стратегія також враховує недоліки усіх попередніх програмних документів з питань запобігання корупційним злочинам. Проект також має на меті продовження співпраці органів державної влади з громадськістю, налагодження шляхів комунікації та консультації між ними з питань запобігання корупційним злочинам. Цю мету пропонується досягнути шляхом подальшого впровадження кращих світових практик залучення громадськості до суспільно-політичного життя країни, наприклад: інформувати громадськість про розроблені законопроекти, їх мету та прогноз результатів їх прийняття; унормування порядку інформування громадськості про суб'єктів, які займаються лобізмом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також про те, чиї інтереси та на яких умовах ними лобіюються. «Успішні міжнародні практики демонструють, що протидія корупції є значно ефективнішою за активної участі населення та громадських об'єднань антикорупційного спрямування. Завданням органів державної влади має стати всебічна підтримка та стимулювання антикорупційного потенціалу заходів із залучення населення та громадських об'єднань, представників бізнесу, засобів масової інформації не лише до виявлення та

повідомлення про факти корупції, а й до поширення ідей і конкретних прикладів доброчесності та нульової толерантності або нетерпимості до корупції» – вказується в цьому Проекті.

Головною проблемою всіх антикорупційних стратегій, на думку вчених, є відсутність механізмів їх реалізації. Так, усі нормативні акти наголошують на важливості участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам, але ефективних механізмів такої участі, на жаль, розроблено не було. Разом із антикорупційними програмами й стратегіями в нашій державі були і є закони, які передбачали участь громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам.

Важливим із точки зору запровадження механізмів участі громадськості в заходах запобігання злочинності став Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III. Цей Закон одним із перших закріпив за громадянами право на створення формувань для участі в охороні громадського порядку й державного кордону. У ст. 10 зазначається, що громадські формування мають право брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом із співробітниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України [26], що може відбуватися в різних формах. Отже, цей Закон у запобіганні злочинності відводить громадськості здебільшого допоміжну роль. До того ж він звужує сферу впливу громадськості, вказуючи, що вона провадить діяльність лише з охорони громадського порядку й державного кордону.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 р. уперше врегулював питання участі громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції [27]. Запровадження інституту участі громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам пов'язано з ратифікацією Україною Конвенції ООН проти корупції 18.10.2006 р., яка передбачала обов'язкову участь громадськості у вказаних вище заходах [28]. Закони України «Про засади запобігання та протидії корупції» [29] і «Про запобігання корупції» [30] також включали положення щодо участі громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам.

Крім цього, в українському законодавстві наявні нормативно-правові акти, які містять приписи щодо участі громадськості в інших сферах діяльності. Так, наприклад, у 2003 р. було прийнято Положення про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене

наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. №168. У цілому, сфера охорони довкілля вирізняється з-поміж усіх інших тим, що майже в кожному з кодексів (Водний кодекс, Кодекс України про надра, Лісовий кодекс) є норми щодо залучення громадськості до природоохоронних заходів, передбачених ними. Більш ґрунтовно це питання буде досліджено в наступних підрозділах.

Слід також приділити увагу законодавчим змінам, які стосуються сфери діяльності громадських об'єднань. Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади. У зв'язку з обраним курсом на євроінтеграцію, у відносинах держави та громадськості постали нові виклики, зумовлені необхідністю запровадження європейських правил та підходів до таких відносин. цим було розроблено нову Стратегію розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 р. Реалізацію Стратегії передбачається здійснювати за такими стратегічними напрямками:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства (передбачає удосконалення законодавчих положень щодо діяльності організацій громадянського суспільства);

- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення (передбачає унормування таких процедур, як місцевий референдум, мирні зібрання, проведення загальних зборів територіальної громади, публічні консультації, громадська експертиза діяльності органів влади);

- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України (передбачає розвиток соціального підприємництва, зокрема, удосконалення механізмів фінансової підтримки такої діяльності);

- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці (передбачає здійснення та реалізацію різних напрямів діяльності: громадських ініціатив, громадського контролю, громадянської освіти, запобігання і протидія шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги, разом із представниками інших громадських організацій, владних структур, наукових установ тощо [31]).



Як бачимо, протягом усіх етапів участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам була предметом наукових досліджень. У радянські часи зазначалося, що громадськість виступає лише допоміжним суб'єктом запобігання злочинності, її права були порівняно меншими, аніж в інших суб'єктів. Із набуттям нашою країною незалежності та поступовим формуванням України як самостійної держави розвивалася і змінювалася і наукова думка про місце громадськості в антикорупційному процесі.

Крім того, кримінологічне визначення поняття «громадськість» потребує уточнення, оскільки більшість учених ототожнює його з інститутами громадянського суспільства. У ст.21 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII закріплено, що громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни як представники громадськості в діяльності щодо запобігання корупції мають право брати участь у заходах із запобігання корупції. Тому категорія «громадськість» потребує подальшої розробки. Особливої уваги науковців вимагає з'ясування місця громадськості в системі суб'єктів запобігання корупційним злочинам, її ролі, що сприятиме остаточному затвердженню її статусу і покращенню взаємодії із антикорупційними інституціями країни.

Додамо, що досі не було проаналізовано сучасних показників діяльності громадськості в запобіганні корупційним злочинам в Україні, які є важливою складовою оцінки її результативності. Виявлення слабких і сильних місць запобіжних можливостей громадськості дозволить встановити напрями її подальшого розвитку і допоможе в усуненні виявлених недоліків. Нині триває процес збільшення і зміни законодавчих приписів про участь громадськості в запобіганні корупційним злочинам. Якщо раніше такі норми існували лише в програмних документах та мали лише декларативний характер, то станом на сьогодні зросла кількість нормативно-правових актів, які регламентують участь громадськості в запобіганні корупційним злочинам.

## **1.2. Поняття громадськості як суб'єкта запобігання корупційним злочинам**

Громадськість позиціонує себе як активного суб'єкта запобігання корупції. Як ми змогли побачити, держава також сприяє поєднанню зусиль у запобіганні корупційним злочинам. Однак тривалий час точаться дискусії щодо визначення поняття «громадськість», її правового статусу, функцій

завдань і цілей.

Передусім нагадаємо, що категорія «громадськість» використовується у сфері зв'язків з громадськістю (паблік рілейшнз – PR), у природоохоронній сфері. Так, у паблік рілейшнз поняття «громадськість» є багатоаспектним, одним із ключових. У найзагальнішому розумінні громадськість – це будь-яка група людей (і навіть окремі індивіди), так або інакше пов'язана з життєдіяльністю організації або установи [32].

У природоохоронному законодавстві, а саме в Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» дається таке визначення: громадськість – одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою [33]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під громадськістю розуміється передова частина, передові кола суспільства [34]. Юридична енциклопедія визначає громадськість як соціально активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни [35].

Зокрема, В.І. Московець погоджується з останнім визначенням і пояснює, що громадськість складається з однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організації або груп, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою задля захисту своїх законних прав, свобод та інтересів у галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

Громадськість як активне соціальне утворення в певний момент об'єднує всіх тих, хто стикається зі спільною проблемою, яка стосується суспільних інтересів, і можуть разом шукати шляхи її вирішення [36]. Автори колективної монографії «Громадськість у запобіганні і протидії злочинності: вітчизняний та міжнародний досвід» також убачають у громадськості активну частину суспільства, зацікавлену в участі у заходах із запобігання злочинності, яка добровільно спрямовує свою діяльність на захист будь-якого члена спільноти від злочинних посягань і інших правопорушень та діє в інтересах суворого дотримання законності й моралі [37].

Нагадаємо, що в антикорупційному законодавстві жодним чином не визначено поняття «громадськість». У статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» надається перелік осіб, які можуть брати участь у

запобіганні корупції: громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни [30]. На сьогодні в юридичній літературі існує декілька тлумачень поняття «громадськість як суб'єкт запобігання корупційним злочинам». Одне з них дав Є.В. Глушко: це будь-яка особа приватного права (фізична чи юридична особа, об'єднання громадян, їх організація тощо), не наділена публічно-владними повноваженнями, яка самостійно або спільно з іншими особами бере участь у відносинах із приводу запобігання корупції на підставі й у спосіб, передбачені чинним законодавством України [38]. Схоже трактування пропонують автори колективної монографії «Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування»: це організована сукупність фізичних та юридичних осіб приватного права, а також їх об'єднань, яка на добровільних засадах бере участь у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики, у тому числі через здійснення контролю за виконанням органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами актів чинного законодавства [13]. Інші вчені, які досліджують питання участі громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні, не наводять дефініції цього поняття, а лише згадують громадськість як активного учасника антикорупційних процесів.

У свою чергу, С.А. Косінов поділяє громадськість на організовану й неорганізовану. Так, до першої відносять усі названі форми громадських об'єднань, які передбачені чинним законодавством, тобто діють у правовому полі. До неорганізованої ж належать громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або об'єднуються ситуативно [39]. Зауважимо, що громадськість варто відрізнити від інших об'єднань: стихійних, ситуативних (натовпу). Останні є створеними завдяки емоційній зарядженості певною ідеєю. Прикладом таких стихійних формувань можуть бути національні дружини, які з'явилися нещодавно. Відзначимо, що вони створені без відповідної державної реєстрації, як того вимагають положення Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону». Тому будь-які дії цих формувань із запобігання злочинності, у тому числі корупційній, потенційно можуть визнаватися незаконними [40]. Протягом останнього року у різних регіонах України активізувалися радикальні групи, які прикриваючись

патріотизмом та позиціонуючи себе як «борці зі злочинністю», здійснюють напади на публічні заходи та окремих громадян, і лишаються практично безкарними [41]. Звичайно, у громадян у такому об'єднанні присутнє відчуття колективу і спільний інтерес, однак вони носять лише тимчасовий характер. Громадськість, натомість, є стійким об'єднанням, що створено на правовій основі, відстоює єдині ідею та інтереси громадян або певної соціальної групи, у нашому випадку – це запобігання корупційним злочинам. Отже під громадськістю слід розуміти лише громадські організації. Виходячи з практичної точки зору, громадські організації мають порівняно більше можливостей і прав, аніж пересічні громадяни, вони діють, спираючись на положення законодавства, та переслідують єдину мету. Громадяни можуть виступати представниками громадськості лише у випадку їх членства у громадських антикорупційних організаціях.

Для повноти висвітлення питання, необхідно визначитися, які організаційні форми громадськості існують в українському законодавстві. Згідно із Законом України «Про громадські об'єднання» під ним розуміється добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для реалізації і захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як *громадська організація або громадська спілка*.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками і членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Громадське об'єднання може провадити діяльність, маючи при цьому статус юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку [42]. В Україні переважно діють саме громадські антикорупційні організації. Спілки також є, але в значно меншій кількості.

Потрібно також розмежувати поняття «громадські організації» й «органи самоорганізації населення». Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» під ними розуміються це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань,

передбачених цим Законом [43]. Однією з організаційно-правових форм громадських об'єднань також є громадське формування з охорони громадського порядку та державного кордону, яке передбачене Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону». Об'єднання такої форми мають вужчу сферу діяльності, аніж громадська організація. Крім того, закріплено й особливий порядок створення такого формування: його положення (статут) та рішення про заснування мають бути підтримані керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції України або підрозділу Державної прикордонної служби України, тобто їх мета – надання добровільної допомоги правоохоронним і прикордонним органам у визначених Законом сферах їх діяльності.

Отже, узагальнюючи наявні в науковій літературі міркування стосовно поняття «громадськість», пропонуємо таке її визначення: *громадськість* – це добровільне легітимне об'єднання фізичних та юридичних осіб приватного права, створене з метою захисту інтересів суспільства від протиправних корупційних посягань. Відповідно до цього громадськості притаманні такі *рис*и:

- *діяльність є некомерційною, носить добровільний характер і спрямована на вирішення загальносуспільної проблеми.* Громадськість не має переслідувати власні чи приватні інтереси інших зацікавлених в цьому людей; ніхто не може бути примусово залучений у діяльність із запобігання корупційним злочинам; громадськість бере на себе обов'язок запобігати корупційним проявам у державі;

- *відсутність владних повноважень:* рішення, які приймаються громадськістю, не носять загальнообов'язкового характеру та не містять елементів примусу;

- *спільна мета, що полягає в захисті інтересів суспільства і особи від корупційних проявів.* Громадськість має прагнути до підвищення стану захищеності суспільства і громадян від корупції та, відповідно, до зниження її рівня в державі;

- *незалежність:* діяльність і рішення громадських об'єднань ухвалюються колегіально і неупереджено;

- *законний порядок створення й діяльності:* антикорупційні організації мають створюватися і діяти лише в межах, передбачених чинним законодавством України.

В аналітичній записці «Міжнародний досвід боротьби з корупцією в

секторі безпеки: висновки для України» експертами Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України було проаналізовано міжнародні правові акти з питань антикорупції і передових практик, що дозволило виокремити комплекс найважливіших (їх шість) принципів запобігання корупційним злочинам в секторі безпеки, який має усі підстави бути застосований в Україні [44]. Вважаємо, що за аналогією слід також вказати базові принципи, яких необхідно дотримуватися громадськості у своїй антикорупційній діяльності:

- високий патріотизм і професіоналізм керівників й учасників громадських антикорупційних організацій, що знаходять свій прояв, зокрема, у тому, що вони діють виключно в інтересах суспільства, а не власних політичних амбіцій;

- прозорість і підзвітність їх діяльності суспільству, що має полягати у відкритому доступі до інформації про діяльність організації [44];

- рівність всіх перед законом: представники громадських організацій так само мають нести відповідальність за корупційні правопорушення (у випадку їх вчинення).

Громадськість, як і будь-який інший суб'єкт правовідносин, володіє правовим статусом, під яким зазвичай розуміють закріплену в нормативно-правових актах різних галузей права сукупність їх прав, обов'язків і законних як суб'єктів права [45]. Розглянемо дещо детальніше складові цього поняття. Конституція України, Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» – це лише основні акти, які закріплюють права громадськості у сфері запобігання корупції. Усі вони містять приблизно одні й ті самі права. Досить чітко й повно, на наш погляд, перелік прав громадськості у сфері запобігання корупції зафіксовано у ст.21 Закону України «Про запобігання корупції»:

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

- 2) запитувати й 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 із питань запобігання корупції;

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

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

7) вживати заходів 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 [30].

Заслуговує на увагу той факт, що залучення громадськості є досить поширеною практикою в природоохоронній сфері України. Положення щодо участі громадськості містить як загальний Закон «Про охорону навколишнього природного середовища», так і кодекси, які регулюють суспільні відносини з використання природних ресурсів: Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Лісовий кодекс України.

Щоправда, природоохоронне законодавство має і спільні, і відмінні риси у визначенні правового статусу громадськості. Так, спільним є те, що серед прав громадських природоохоронних організацій у всіх вищезгаданих нормативних актах міститься право на формування відповідної політики в цій сфері, а також право на здійснення громадського контролю. Указані права громадськості є невід'ємними майже в усіх сферах суспільного життя. Варто зупинитись на відмінних рисах громадськості. Наприклад, природоохоронні акти наділяють громадськість правом подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення відповідного

законодавства, у тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій. Важливим також з огляду на перспективи співпраці громадських антикорупційних організацій із міжнародними донорськими установами є право, передбачене Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища. Убачається, що закріплення таких прав громадськості в антикорупційному законодавстві розширить її запобіжні можливості.

Доволі цікавим є також запозичення інституту громадських інспекторів. За ст.36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачається здійснення громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, вказується, що право на це мають відповідні громадські інспектори з охорони довкілля, які діють відповідно до спеціально затвердженого Положення. Формами громадського контролю у цій сфері є: проведення рейдів і перевірок; складення протоколів про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища й надання допомоги органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням [46]. Як бачимо, громадський контроль у цій сфері також здійснюється у взаємодії з державними контролюючими органами.

Після аналізу основних положень природоохоронного законодавства й щодо участі громадськості постає питання: чому в цій сфері механізм залучення громадськості є більш розвиненим, аніж в антикорупційній? На жаль, незважаючи на те, що у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» однією із ключових програм є оновлення органів влади й антикорупційна реформа, держава забезпечила порівняно мало можливостей для реалізації прав громадськості в антикорупційній сфері, ніж в природоохоронній.

На жаль, Законом України «Про запобігання корупції» жодних обов'язків громадськості у цій сфері не закріплено. Тому пропонуємо звернутися до норм іншого Закону, а саме «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Звичайно, лише деякі з перелічених обов'язків потрібно розглядати в аспекті запобігання корупційним злочинам.

Розібравшись із правами, пропонуємо перейти до розгляду функцій громадськості. Так, вона, як колективний суб'єкт запобігання корупційним



злочинам, виконує певні *функції* відповідно до основних напрямів її діяльності, що розкривають її місце і призначення. На нашу думку, слід виокремити такі функції громадськості: *моніторингу за дотриманням норм антикорупційного законодавства; громадської адвокатури; здійснення комунікацій між суб'єктами протидії корупції; мобілізації членів суспільства на протидію корупційним проявам*. Зі свого боку вони відбиваються на правах, які передбачені у ст.21 Закону України «Про запобігання корупції». Розглянемо їх детальніше.

*Функція моніторингу за дотриманням норм антикорупційного законодавства* Вона передбачає, що громадськість може, по-перше, 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, а по-друге, брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції. Важливо також зазначити, що моніторинг є елементом контролю, і завдяки цій функції реалізується важливе завдання громадськості – контроль за діяльністю органів державної влади.

*Функція громадської адвокатури* виконується шляхом внесення пропозицій з питань запобігання корупційним злочинам, впливу на органи влади, висуненні їм законні вимоги, винесенням застереження про недопущення незаконних дій. Ця функція дозволяє здійснювати нагляд за дотриманням органами влади принципів публічності і прозорості. До того ж, громадська адвокатура проявляється у представництві інтересів територіальних громад, окремих громадян і суспільства в цілому.

*Функція здійснення комунікацій між суб'єктами протидії корупції* полягає у тому, що громадськість уповноважена здійснювати комунікації у сфері запобігання корупційним злочинам, тобто, донесення перевіреної інформації до суспільства щодо сприйняття корупції та добросовісних моделей поведінки. Громадськість також виступає інформатором органів державної влади, особливо правоохоронних органів. Законодавчою базою у такому разі буде не тільки Закон України «Про запобігання корупції», але й Постанова Кабінету Міністрів про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції від 23 серпня 2017 р. № 576-р [47].

*Функція мобілізації членів суспільства на протидію корупційним проявам* виявляється у залученні якомога більшої частини населення до

вирішення проблеми протидії корупції. Така мобілізація реалізується шляхом партнерства громадських антикорупційних організацій та окремих членів суспільства.

Функції, які виконує громадськість у сфері запобігання корупційним злочинам, дають змогу визначити її місце в системі антикорупційних органів. У законодавстві, а саме в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», вказані спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання корупції: це органи прокуратури, Національної поліції України (далі – НПУ), Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), НАЗК [30]. Як можна побачити, у цьому переліку немає громадськості. Ми дотримуємося думки, що її слід відносити до неспеціалізованих суб'єктів запобігання корупційним злочинам.

Спробуємо проаналізувати думки науковців із цього приводу. У кримінологічній теорії більшість вчених розглядає громадськість саме як суб'єкт запобігання злочинності. Так, А.П. Закалюк відзначає, що представників громадської організації або колективу слід вважати суб'єктами запобігання злочинності [2, 4]. Аналізуючи систему суб'єктів соціальної профілактики, Г.А. Аванесов разом із правоохоронними органами, органами прокуратури та судами називає і громадські організації. Учений вказує, що участь громадськості в запобіганні злочинності є одним із проявів реалізації права на участь в управлінні державними справами [5]. Громадські організації за власною ініціативою виступають у ролі суб'єктів запобігання, виходячи із завдань, вимог їх статуту і законодавства [6]. У свою чергу, В.В. Голіна, наводячи визначення суб'єкта запобігання злочинності, також включає до їх переліку громадськість [48].

Важливим у контексті сказаного видається і те, що законодавчо громадськість діє як учасник антикорупційних правовідносин. У зв'язку з цим, потрібно зрозуміти як співвідносяться ці два поняття: «суб'єкт правовідносин» і «учасник правовідносин».

Серед учених й досі немає одностайної думки щодо розмежування цих двох термінів. Зокрема, у науці найчастіше зустрічаються наступні підходи: 1) ототожнення «суб'єкта» та «учасника»; 2) поняття «суб'єкт» є набагато ширшим, аніж поняття «учасник»; 3) розмежування цих двох понять. Пропонуємо дещо детальніше розглянути кожне з них.

Прихильники першого підходу стверджують, що кожен суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правовідносин, який через це, володіє певною правосуб'єктністю. Учені вказують на неможливість бути суб'єктом і

не бути при цьому учасником певних правовідносин [49].

Сутність другого підходу полягає в тому, що суб'єкти права можуть реалізовувати власні права й поза правовідносинами; вони є їх потенційними учасниками. На думку науковців, суб'єкти права не завжди можуть стати учасниками правовідносин, і в цьому їх суттєва відмінність.

Третій підхід чітко відображено в думці О.В. Кузьменко, яка вважає, що зазначені поняття перебувають у різних площинах знань. Учена робить висновок, що учасник відбиває у собі факт реальної участі в певному процесі. Натомість суб'єкт може й не брати участі в такому процесі. Таким чином, дослідниця підтверджує думку, яка була висловлена прихильниками попереднього підходу [50].

На наше переконання, громадськість має розглядатися саме як суб'єкт запобігання, оскільки вона спрямовує власну діяльність на розроблення і вжиття заходів, пов'язаних із випередженням, обмеженням, усуненням криміногенних явищ і процесів, що породжують злочини, а також з їх недопущенням на різних стадіях злочинної поведінки, у зв'язку з чим має права, обов'язки і несе відповідальність [51].

Проаналізувавши статuti декількох антикорупційних громадських організацій («Спілка безпеки управління «Антикорупція», громадська організація «Свідомі», громадська організація «Центр протидії корупції», громадська організація «Transparency International Україна»), можна визначити єдине їх прагнення – зниження рівня корупційних злочинів в суспільстві, сприяння усуненню корупційних передумов у відносинах «бізнес-держава» і «суспільство-держава» і підвищення рівня довіри населення до органів влади. Щодо завдань, то вони у кожній громадській організації вони свої. Проте в цілому слід виокремити наступні:

- формування антикорупційної культури і правосвідомості населення;
- упровадження моделі добросесної поведінки у суспільстві;
- викриття корупційних злочинів;
- здійснення контролю за діяльністю органів державної влади.

Із приводу цілей відзначимо наступне: аналіз прав, обов'язків, функцій і завдань дозволяє нам виокремити наступні цілі, які має переслідувати громадськість у процесі запобігання корупції:

- формування таких цінностей, як етичний універсалізм (врахування думки й інтересів усіх без винятку осіб), заснований на справедливості й чесності;

- досягнення такого соціального стану суспільства, за якого поширена звичка до участі в формальних чи неформальних колективних діях, завдяки об'єднанню навколо спільних інтересів, цілей і цінностей;
- створення мережі добровільних асоціацій громадянського суспільства;
- поширення громадянської культури, зокрема, ідеї сталої участі в політичному житті держави.

Разом із наведеним потрібно окремо приділити увагу визначенню об'єкта запобіжного впливу громадськості, проблема встановлення якого неодноразово обговорювалася і по-різному вирішувалася кримінологами. Як вказує В.В. Голина, об'єкти запобіжного впливу з боку громадськості знаходяться у сферах моралі, громадського порядку і громадської безпеки й правопорядку. Такими об'єктами науковець вважає аморальну поведінку і вчинки, адміністративні правопорушення, злочини, а також ті явища, що їх породжують [52].

Проведений нами аналіз дає підстави для таких *висновків*: у сучасній кримінологічній науці чітко не сформульоване поняття «громадськість як суб'єкт запобігання корупційним злочинам», не вказані його ознаки. Невирішеним залишається питання щодо організаційно-правових форм громадських об'єднань, в яких громадськість провадить свою діяльність. Потребує уточнення й місце громадськості серед інших суб'єктів запобігання корупційним злочинам [53]. Права громадськості у сфері запобігання корупційним злочинам досить повно викладені в Законі України «Про запобігання корупції». Однак невирішеною залишається проблема щодо обов'язків громадськості із запобігання корупційним злочинам. Враховуючи вищезазначене, кожна громадська антикорупційна організація сама здатна обирати цілі й завдання своєї діяльності. У цьому повністю реалізуються ознаки її незалежності й самоврядності.

### **1.3. Тенденції поширення корупційних злочинів в Україні**

Здійснення кримінологічного аналізу злочинів, що охоплюються поняттям «корупційні злочини» передбачає розкриття змісту останнього. Однозначного розуміння поняття «корупційні злочини» поки що не вироблено. Доволі часто поняття «корупційні злочини» змішується з іншим, більш ширшим – «корупція». Чинний Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII містить термін «корупційне

правопорушення» – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене спеціально визначеною законодавством особою, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [30]. Термін «корупційні злочини» не підпадає під таке визначення. На сьогоднішній день, в науковому обігу існує декілька суміжних понять, а саме: *корупція, корупційні злочини та корупційна злочинність*.

Категорія «корупція» наведена у низці міжнародних та національних нормативно-правових актів. Лише один з ключових міжнародних документів містить в собі поняття «корупція». Так, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією надає визначення корупції – це прями чи опосередковані вимогання, пропонування, дача або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [54]. Інші ж нормативно-правові акти (Конвенція ООН проти корупції, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності і Кримінальна конвенція про боротьбу) містять лише перелік діянь, які слід вважати корупційними.

У національному законодавстві таке визначення міститься в Законі України «Про запобігання корупції»: корупція – використання особою, спеціально визначеною законодавством, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [30].

Наступне поняття «корупційні злочини» розробляється у рамках науки кримінального права. Зауважимо, що у теорії кримінального права не існує єдиного підходу до розуміння корупційних злочинів. Проаналізувавши критерії, які покладені законодавцем в основу відмежування корупційних злочинів від інших злочинних діянь та надавши їх ознаки, В.І. Тютюгін і К.С. Косінова сформулювали наступне визначення корупційних злочинів – це умисні суспільно небезпечні діяння, що володіють всіма ознаками корупційних правопорушень, вчинення яких пов'язане з використанням особою влади, службового становища чи можливостей, що з такого

службового становища впливають всупереч інтересам служби, вичерпний перелік яких установлено в законі про кримінальну відповідальність [55].

На думку А.В. Савченка під корупційними злочинами варто розуміти передбачені виключно Кримінальним Кодексом України, суспільно небезпечні та карані умисні діяння, що містять ознаки корупції та вчиняються спеціальними суб'єктами. Науковець також виділяє наступні ознаки корупційних злочинів: суспільна небезпечність, протиправність, наявність діяння, яке містить ознаки корупції, вчинення його спеціальним суб'єктом, наявність виключно умислу (умисної форми вини), караність [56].

Науковий погляд О.М. Джузи є дещо іншим, оскільки учений визначає корупційний злочин як будь-який умисний злочин, що вчиняється посадовою особою органу державної влади або місцевого самоврядування з використанням службового становища з корисливих мотивів, іншої особистої заінтересованості або для задоволення інтересів третіх осіб [57].

Надаючи власне визначення корупційних злочинів, В. Куц і Я. Триньова зазначають, що при з'ясуванні сутності цього визначення, слід мати на увазі, що його основу становлять законодавчі визначення злочину (ч.1 ст.11 Кримінального кодексу України), корупції та корупційного правопорушення. Виходячи з їх змісту, можна вважати, що корупційним злочином є передбачене в Особливій частині Кримінального кодексу України суспільно небезпечне діяння, яке містить ознаки корупції та корупційного правопорушення [58].

Загалом, учені-криміналісти, виокремлюючи ознаки корупційних злочинів, зводять їх до двох ключових груп: 1) склад злочину, передбачений Кримінальним кодексом України; 2) ознаки корупційного правопорушення [59]. Примітка до ст. 45 Кримінального кодексу України містить перелік корупційних злочинів, яку було додано після прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 №1698-VII. Корупційними злочинами відповідно до цього Кодексу вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 213, 354, 364, 364<sup>1</sup>, 365<sup>2</sup>, 368-359<sup>2</sup> цього Кодексу [60].

Кримінологи, своєю чергою, використовують більш ширше поняття «корупційна злочинність». Оскільки серед них немає єдиного підходу до його тлумачення, то ми маємо виділити декілька підходів, а саме: 1) ототожнення понять корупційної злочинності і злочинності в цілому; 2) розуміння

корупційної злочинності як самостійного феномену з характерними ознаками; 3) розгляд корупційної злочинності як складової іншого виду злочинності (організованої, економічної).

Перший підхід продемонстрував у своїй монографії М.І. Мельник. Він аналізує корупцію як соціально-правове явище, надає її кримінологічну характеристику й основні засади запобігання їй. Під корупційною злочинністю автор розуміє відносно масове соціально-правове явище, яке включає всю сукупність корупційних злочинів та осіб, які їх вчинили [7]. Дещо інакше визначає цей феномен І. Мезенцева, а саме як історично мінливе, відносно масове, стійке, самодетермінуюче, соціально-негативне явище, яке становить систему корупційних злочинів [61]. Обидва визначення досить близькі за змістом із класичним поняттям злочинності, адже корупційна злочинність співвідноситься з ним як вид і рід.

Прихильники виокремлення корупційної злочинності як самостійного феномену розуміють її ширше. Наприклад, О.Ю. Шостко дає наступне визначення корупційної злочинності: це сукупність умисних злочинів службових і посадових осіб держави, органів місцевого самоврядування, осіб, які надають публічні послуги, службових осіб приватного сектору, а також працівників підприємств, установ чи організацій різних форм власності, які не є службовими особами, пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди для себе, інших фізичних або юридичних осіб або зі зловживанням повноваженнями, а також підкуп таких осіб із боку пересічних громадян і представників бізнесу [62].

О.В. Шевченко розглядає корупційну злочинність як сукупність умисних злочинів, що вчиняються особами шляхом використання наданих їм владних або службових повноважень із корисливих мотивів та з метою незаконного отримання неправомірної вигоди матеріального або нематеріального характеру для себе чи третіх осіб або ж шляхом надання пропозицій таких вигоди іншим особам із метою незаконного використання наданих їм владних або службових повноважень [63].

Незважаючи на певні відмінності у трактуванні аналізованого явища, прихильники другого підходу все ж погоджуються з характеристикою корупційної злочинності як складного кримінологічного явища, що є системою злочинів, в яких спеціальним суб'єктом є посадова особа, котра використовує своє службове становище та діє з корисливих мотивів або іншої особистої зацікавленості, як в своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб [64].

Представники третього підходу переважно тлумачать корупційну злочинність як складову організованої й економічної злочинності, пояснюючи тим, що корупція є одним із детермінантів цих двох видів злочинності. Окремі вчені зазначають про наявність корупції в системі економічної детермінації корпоративної злочинності [64], інші – роблять спробу обґрунтування взаємозв'язку корупції та економічної злочинності [65].

О.Ю. Бусол поєднує зазначені вище види злочинності і визначає організовану корупційну злочинність як різновид економічної злочинності – статистично обумовлена сукупність злочинних діянь осіб та груп, які відповідно до кримінального закону є корупційними злочинами та кваліфікуються за ознаками, притаманними організованій злочинній групі [12].

Корупційну злочинність доволі складно визначити, але вона завжди характеризується використанням влади, можливостей або повноважень з метою одержання неправомірної вигоди [66].

З огляду на те, що предметом нашого дослідження є дослідження участі громадськості в запобіганні саме корупційним злочинам, ми погоджуємось із визначенням, яке надається ученими-криміналістами, а саме: це умисні суспільно небезпечні діяння, що володіють всіма ознаками корупційних правопорушень, вчинення яких пов'язане з використанням особою влади, службового становища чи можливостей, що з такого службового становища впливають всупереч інтересам служби, вичерпний перелік яких установлено в законі про кримінальну відповідальність [55].

Отже, визначившись із поняттям корупційних злочинів, можемо перейти до безпосереднього аналізу їх кількісних, якісних та кількісно-якісних показників вимірювання Україні за останніх п'ять років. Нагадаємо, що під рівнем злочинності розуміється кількісний показник, який включає в себе відомості про кількість зареєстрованих злочинів і виявлених злочинців на певній території за конкретний проміжок часу. Рівень корупційних злочинів було проаналізовано на основі даних статистики Генеральної прокуратури України за ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, 213, 354, 364, 364<sub>1</sub>, 365<sub>2</sub>, 368-359<sub>2</sub>, котрі, як згадувалось раніше, відносяться Кримінальним кодексом України до корупційних (таблиця 1).

З наведеного убачається, що найбільша кількість злочинів була зареєстрована в 2016 та 2020 р. У 2017 р. рівень корупційних злочинів зменшився на 18%. Однак у наступні роки спостерігається тенденція до



поступового збільшення цих злочинів. Зменшення рівня корупційних злочинів навряд чи можна пояснити успіхом антикорупційних реформ, які були проведені в 2014 р. Зазначимо і про залежність рівня корупційних злочинів від рівня корупції: збільшення останньої неминуче тягне за собою збільшення і її найбільш небезпечних проявів.

Таблиця 1

## Рівень корупційних злочинів в Україні за 2016-2020 р.

Найменування показника	Роки				
	2016	2017	2018	2019	2020
Загальна кількість зареєстрованих злочинів	563560	529139	565182	592604	523911
Загальна кількість зареєстрованих корупційних злочинів (частка у структурі злочинності)	22613 (4%)	18636 (3,5%)	18685 (3,3%)	18866 (3,1%)	20727 (3,9%)
Кількість осіб, яким було вручено повідомлення про підозру	11192	8481	7390	7009	8623

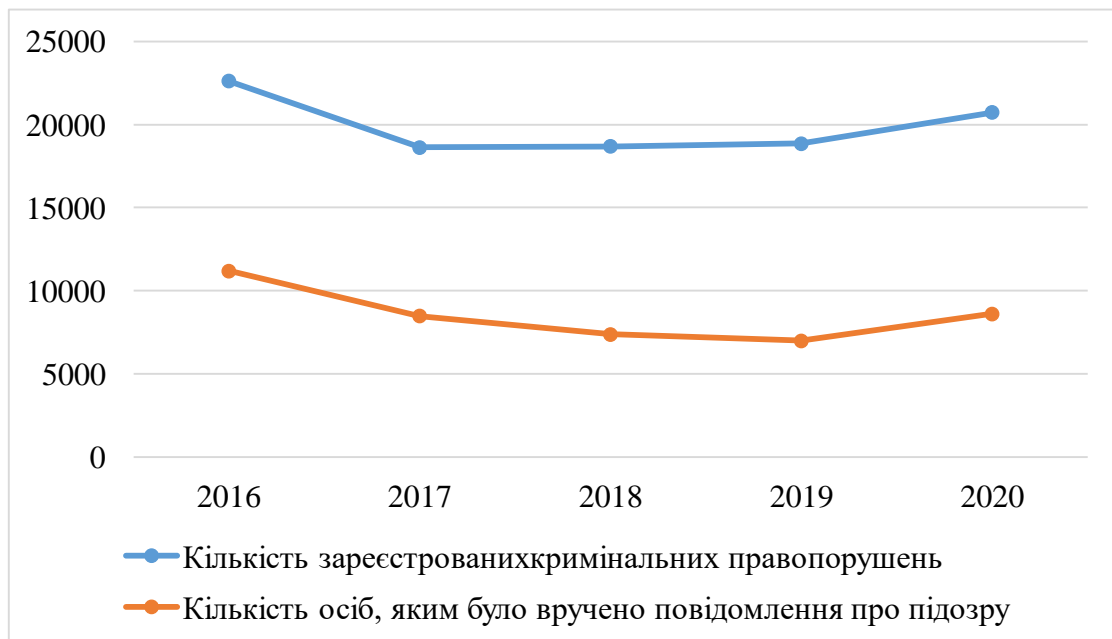


Рис.1.1. Динаміка корупційних злочинів в Україні протягом 2016-2020 р.

Подальше збільшення кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень з 2018 по 2020 р. пояснюється не стільки соціально-економічною ситуацією в країні, скільки збільшенням частки громадян, які повідомляють про факти вчинених корупційних злочинів. Це пов'язано із виникненням інституту викривачів корупції та її злочинних проявів і створенням у період 2015-2017 р. громадських антикорупційних організацій. Такі організації, серед іншого, займалися викривальною діяльністю корупціонерів в державі.

Наступним поясненням збільшення рівня корупційних злочинів є взяття Україною на себе різного роду міжнародних зобов'язань. Наша країна була

змушені активізувати діяльність з виявлення корупційних злочинів і встановлення осіб, які їх вчинили, оскільки цього вимагали міжнародні фінансові установи (Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції і розвитку, Світовий банк). Тому, низкою програмних документів визначено, що протидія корупційним злочинам є пріоритетним напрямом боротьби зі злочинністю в державі.

Про збільшення рівня корупційних злочинів в країні свідчать і щорічні дослідження, які проводяться як міжнародними, так і українськими неурядовими організаціями. Так, Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні міжнародної неурядової організації Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI) за 2019 р. і посіла 126 місце (зі 180 країн) [67]. За даними вітчизняного Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, поширеність корупції і її злочинних проявів у нашій країні оцінюється населенням як надзвичайно висока: 90% вважає її поширеною високою мірою, 50% опитаних вказали, що корупційні злочини дуже поширені, а ще близько 38% – що це явище достатньо поширене. Сфери, в яких на думку населення, корупція найбільш розповсюджена, є суд (52% опитаних вказали, що тут вона дуже поширена), Верховна Рада (51% відповідних оцінок), органи прокуратури (45%), Уряд (43%), митні органи (39%), медичні установи (39%). Водночас скоріше як корумповані оцінюється переважна більшість організацій та установ, перевага позитивних оцінок над негативними має місце лише у церкві (+32%), громадських організацій (+11%) та ЗМІ (+1%). Найгіршим же цей баланс є у Верховній Раді (-75%), судів (-73%), медичних установ (-71%), тоді як найменш корумпованими вважають церкву, громадські організації та ЗМІ [68].

Задля поглибленого аналізу показників окремих видів злочинності за певний проміжок часу, у кримінології використовуються коефіцієнт злочинної інтенсивності. Використовуючи дані статистики Державної служби статистики та Генеральної прокуратури за відповідні проміжки часу, можемо вирахувати цей показник (таблиця 2). Виходячи з даних таблиці, можна констатувати, що найвищі коефіцієнти спостерігаються в 2016 та 2020 р., коли рівень корупційних злочинів був найвищим. При цьому середній показник коефіцієнту злочинної інтенсивності за п'ять років становить 4,55.

Наступним елементом аналізу виступає структура корупційних злочинів.

Таблиця 2

Коефіцієнт злочинної інтенсивності корупційних злочинів в розрахунку на 10 тис. населення за 2016-2020 р. в Україні

Роки	Чисельність постійного населення (на 1 січня, тис. осіб) за даними Держстату України	Кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень	Коефіцієнт злочинної інтенсивності, злочинів на 10 тисяч осіб
2016	45372700	22613	4,98
2017	45245900	18636	4,11
2018	42759700	18685	4,36
2019	42590900	18866	4,42
2020	42414900	20727	4,88

Структура вимірюється за показником питомої ваги корупційних злочинів у загальній кількості зареєстрованих злочинів, а також як відношення частки до цілого щодо окремих видів корупційних злочинів у їх статистичній сукупності.

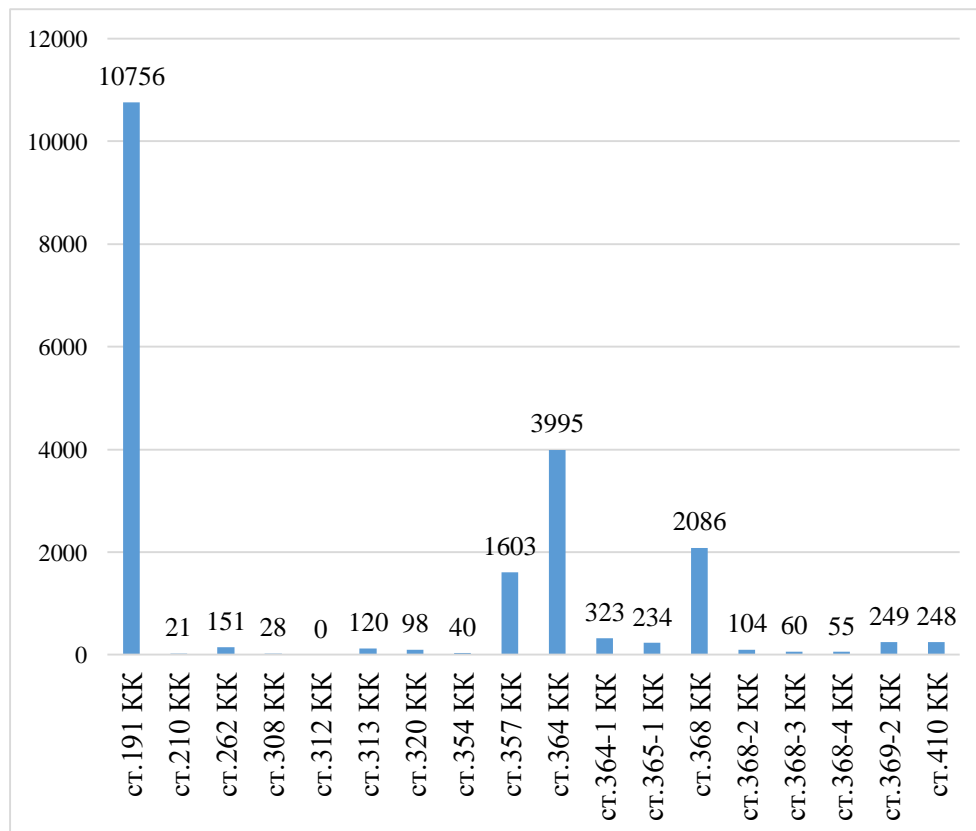


Рис. 1.2. Структура злочинів розглядуваної категорії протягом аналізованого періоду не зазнає суттєвих змін

У структурі корупційних злочинів не тільки протягом 2017 р., але й усього аналізованого періоду, переважають привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст.191 КК України), зловживання владою або службовим становищем (ст.364 КК України), викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів,

печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст.357 КК України), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст.368 КК України) (рис. 1.3).

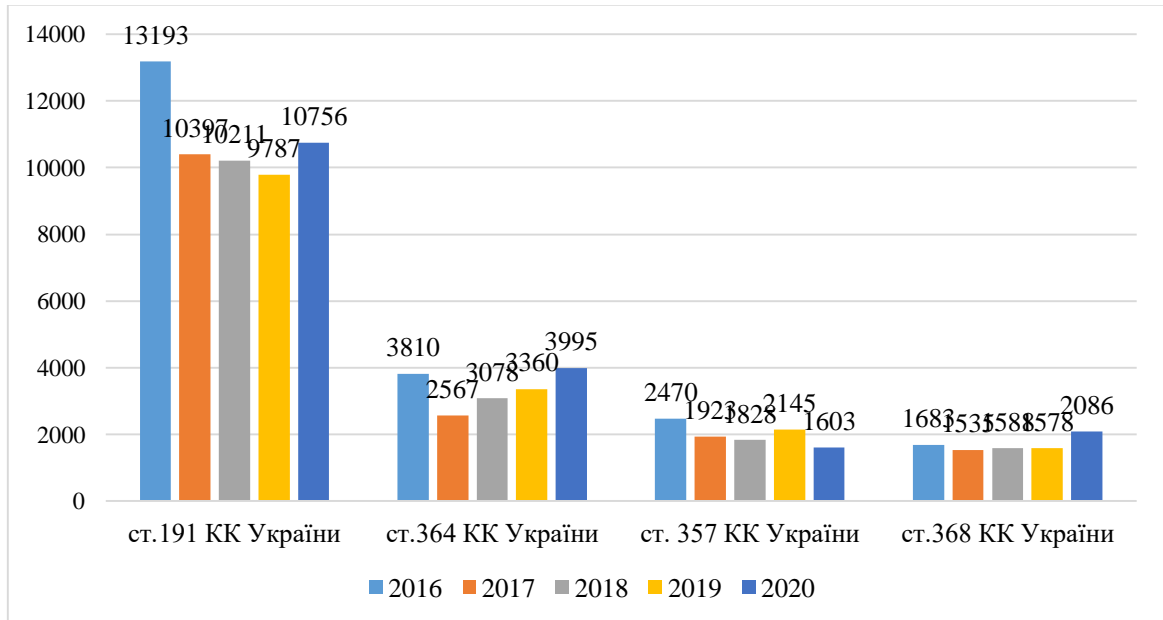


Рис. 1.3. Найбільш поширені корупційні злочини в Україні

*Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем* протягом аналізованого періоду в середньому складає приблизно 10868 злочинів. Після 2016 р. відбулося скорочення цього виду посягання на 22% у 2017 р., на 2% у 2018 р. на 5% у 2019 р. (розрахунок за ланцюговим рядом). І тільки в 2020 р. рівень цього злочину збільшився на 9% відносно 2019 р.

Наступними за поширеністю були випадки *зловживання владою або службовим становищем*. Протягом 2016-2017 р. кількість злочинів скоротилась на 33%, однак в подальшому має місце тенденція до зростання таких посягань. Така статистика може пояснюватись підвищенням активності правоохоронних органів щодо запобігання та протидії корупційним злочинам, погіршенням рівня правової підготовки управлінських рішень, збільшення кількості тих із них, які приймаються зі зловживанням владою або службовим становищем [69].

Третім за поширеністю злочином є *викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження*.

Його рівень протягом 2016-2020 р. характеризується коливаннями вбік

зменшення із невеликим збільшенням лише у 2019 р.

Останнім найпоширенішим корупційним злочином є *прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою*. У середньому, протягом 2016-2019 р. кількість зареєстрованих правопорушень за ст.368 КК України була близька 1500-1600. І лише в 2020 р. відбулось зростання зазначеної кількості до 2086 злочинів.

Дані структури також свідчать також і про те, що корупційні злочини з боку громадян (підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, ст.368-3; підкуп особи, яка надає публічні послуги, ст.368-4; пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі, ст.369 КК України) майже не реєструються. Це може вказувати на чітку спрямованість правоохоронних органів виявляти випадки корупційних злочинів саме серед представників органів влади, а не пересічних громадян [70, с. 65]. До того ж, громадяни радше будуть повідомляти про випадки корупційних правопорушень серед державних службовців, аніж серед населення.

Частка кожного окремого злочину в структурі корупційних злочинів має наступний вигляд: ст.191 КК України – 52%; ст.210 КК України – 0,1%; ст.262 КК України – 0,7%; ст.308 КК України – 0,1%; ст.312 КК України – 0%; ст.313 КК України – 0,7%; ст.320 КК України – 0,6%; ст.354 КК України – 0,3%; ст.357 КК України – 7,7%; ст. 364 КК України – 19,2%; ст.364-1 КК України – 1,5%; ст.365-2 КК України – 1,1%; ст.368 КК України – 10%; ст.368-2 КК України – 0,7%; ст.368-3 КК України – 0,2%; ст.368-4 КК України – 0,2%; ст.369 КК України – 2,6%; ст.369-2 КК України – 1,2%; ст.410 КК України – 1,1%.

Як і будь-які інші злочини, корупційні мають свою «ціну». Під нею розуміють прямі та побічні витрати фізичного, матеріального, морального, духовного характеру, яких зазнає держава і суспільство внаслідок вчинення злочинів, спрямовані на подолання наслідків злочинних діянь, утримання всієї правоохоронної, пенітенціарної системи, та інших інститутів держави, а також сукупні активи злочинних угруповань і їх витрати на підтримку свої злочинної діяльності [71]. Відповідно до даних статистики Міністерства внутрішніх справ (Форма 1-КОР) загальна сума шкоди, спричиненої державі корупційними злочинами за 2020 р. становить 16329452182 грн. Для порівняння: Державний бюджет України на 2018 р. передбачає виділення коштів у сумі 1793800000 грн на фінансування діяльності антикорупційних

органів України [72]. Варто також відзначити, що громадські антикорупційні організації у власних антикорупційних розслідуваннях також наводять суми збитків від тих чи інших корупційних злочинів (наприклад, у розслідуваннях стосовно державних закупівель [73]).

Таким чином, аналіз сучасного стану корупційних злочинів в Україні дає підстави для наступних висновків. Не дивлячись на те, що більшість програмних нормативно-правових актів передбачає одним із ключових векторів розвитку нашої країни є антикорупційна реформа, рівень корупційних злочинів в країні не знижується. Наша держава опинилась в становищі, коли корупція та її злочинні прояви виступають невід'ємними елементами суспільного життя. Це підтверджується соціологічними дослідженнями, які проводяться міжнародними неурядовими організаціями, українськими аналітичними центрами та громадськими організаціями. Дійсно, рівень цього виду злочинів, відповідно до статистичної інформації Генеральної прокуратури та Міністерства внутрішніх справ, зростає з 2018 р. Саме у цей час в країні почали з'являтися громадські антикорупційні організації, які стали активними учасниками антикорупційних реформ в державі.

Структура корупційних злочинів свідчить, що найбільше злочинів вчиняється саме особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Проте необхідно зважати і на невраховану частку корупційних злочинів, які вчиняються пересічними громадянами, як-то: підкуп особи, яка надає публічні послуги; підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми; пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі. Дані досліджень свідчать, що громадяни не повідомляють про такі злочини, з огляду на страх перед кримінальною відповідальністю.

Офіційні статистичні дані свідчать про поширення випадків вчинення корупційних злочинів службовими і посадовими особами юридичних осіб приватного права. Можна припустити, що корупційні злочини існували в цій сфері і до цього. Лише завдяки актуалізації антикорупційної тематики, рівень латентності цього виду злочинів в приватній сфері почав знижуватись.

На цей час в державі склалась тенденція до запобігання корупційним злочинам лише зусиллями правоохоронних органів. Запроваджуються нові спеціалізовані органи, які виявляють та розслідують корупційні правопорушення, посилюється відповідальність за корупційні злочини,

криміналізуються певні види корупційних практик, проте такі заходи не дають результат. На сучасному етапі антикорупційних реформ в країні необхідним є розроблення превентивної політики запобігання корупційним злочинам, зокрема, шляхом залучення громадськості до цієї діяльності. Тому в подальшому, нами буде розроблено рекомендації щодо шляхів та заходів участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам.

## **Висновки до розділу 1**

Досліджено історичний аспект участі громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам та злочинності в цілому. Встановлено, що думка про обмеженість діяльності громадськості лише охороною громадського порядку з часом змінилася і, як наслідок, сфери громадського впливу розширилися. Це підтверджується й історичним аналізом законодавства: на сьогодні в Україні створена значна кількість громадських організацій, які діють у природоохоронній, антикорупційній, сферах, сфері запобігання насильству в сім'ї, сфері захисту прав людини.

Аргументовано, що серед науковців немає єдиного підходу до тлумачення громадськості, оскільки вчені говорять як про пересічних громадян, так і про громадські організації. Українське законодавство розроблено з огляду на подібний підхід, розуміючи під громадськістю одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України.

Підкреслено, що громадськістю є добровільне легітимне об'єднання фізичних та юридичних осіб приватного права, створене з метою захисту інтересів суспільства від протиправних корупційних посягань. При цьому, спираючись на аналіз практичної діяльності громадськості, констатовано, що її варто розглядати через діяльність громадських антикорупційних організацій, оскільки вони мають порівняно більше можливостей у сфері запобігання корупції, аніж громадяни. Наголошено, що громадськість має володіти певними рисами, такими як: законний режим створення та діяльності, добровільність, відсутність владних повноважень, некомерційність, спільна мета – захист інтересів суспільства і особи від корупційних злочинів. Базовими антикорупційними напрямками діяльності громадськості слід вважати моніторинг інформації і виявлення фактів вчинення корупційних злочинів, повідомлення про них компетентним органам, інформування населення з

питань запобігання корупційним злочинам і вплив на органи влади щодо проведення реформ в антикорупційній сфері. Доведено, що кожна громадська антикорупційна організація здатна самостійно обирати власний вектор розвитку і діяльності, встановлюючи при цьому окремі цілі та завдання.

Встановлено, що громадськість у власній діяльності щодо запобігання корупційним злочинам реалізує чотири головних функції: моніторингу за дотриманням норм антикорупційного законодавства, громадської адвокації, здійснення комунікацій між суб'єктами протидії корупції, мобілізації членів суспільства на протидію корупційним проявам.

Детально вивчено питання правової основи участі громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам. Зазначено, що порівняно з антикорупційним, природоохоронне законодавство містить значно ширший перелік прав громадськості, що може бути пов'язано з небажанням відводити їй більш значну роль у процесі запобігання корупційним злочинам.

Доведено, що громадяни здебільшого обмежуються заявами про свої наміри запобігати корупційним злочинам. Це пояснюється небажанням втручатися в діяльність держави, оскільки саме на неї та її органи покладено першочерговий обов'язок запобігання корупційним злочинам. Підтверджено, що громадські антикорупційні організації дають змогу громадянам опосередковано брати участь у заходах щодо запобігання корупційним злочинам, роблячи таку участь значно ефективнішою.



## РОЗДІЛ 2

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО УПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Імплементация в систему національного законодавства міжнародних стандартів участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам**

Останнім часом у нашій державі активізувалася законодавча діяльність із прийняття нормативно-правових актів, які мають антикорупційну спрямованість. Передусім це пов'язано з тим, що і країни Заходу, і Україна усвідомлюють, що проблема корупційних злочинів потребує негайного вирішення. Тобто наша держава поступово займає своє місце в європейській і міжнародній системах запобігання корупції та її злочинним проявам. Цілком логічно, що в антикорупційних документах особливо помітною є імплементація міжнародних стандартів формування й реалізації державної політики запобігання корупції. Важливим залишається і той факт, що і міжнародні стандарти, і національне законодавство вказують на провідну роль громадськості у вжитті заходів із запобігання корупційним злочинам. Однак попри високий ступінь представлення в українському законодавстві міжнародних антикорупційних норм, корупційні злочини в державі й досі поширені.

Саме завдяки імплементації міжнародних норм в українському законодавстві з'явилися нормативні положення щодо залучення громадськості до процесу запобігання корупції. На нашу думку, саме через взяття на себе міжнародних зобов'язань, обраний курс на євроінтеграцію наша держава законодавчо закріпила участь громадськості в антикорупційних заходах.

Передусім треба зазначити, що на сьогодні у світі діє низка основних міжнародних документів, які містять положення щодо запобігання корупції і передбачають обов'язкову участь громадськості в у цьому процесі: одні з них є обов'язковими для країн, інші ж носять лише рекомендаційний характер.

Враховуючи передбачення цього виду діяльності в актах, цілком логічно припустити, що при розробці антикорупційної політики держава має керуватися певними принципами, як-от: ефективність, скоординованість, незалежність тощо. Такі принципи були запроваджені Резолюцією Комітету

Міністрів Ради Європи (97) 24 від 06.11.1997 р., яка має назву «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією». З-поміж усіх маємо виділити наступні:

- забезпечення свободи ЗМІ в отримванні й передачі інформації щодо питань корупції за умов лише таких обмежень і застережень, які є необхідними в демократичному суспільстві;
- заохочення дослідження корупції;
- налагодження найбільш тісного міжнародного співробітництва в усіх сферах боротьби з корупцією [88].

Наступним важливим документом є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, або ж Орхуська конвенція, яка ратифікована Законом України від 06.07.1999 р. № 832-XIV. Незважаючи на те, що цей міжнародний документ стосується питань довкілля, у ньому закладено міжнародні принципи, які стали визначальними для подальшого встановлення міжнародних стандартів участі громадськості у формуванні і реалізації політики в цілому та антикорупційної її складової зокрема [13]. Так, ця Конвенція містить основні засади щодо: збору, поширення і доступу до суспільно важливої інформації, участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, участі у розробленні планів, програм і політичних документів, підготовці нормативних актів органів влади і (або) загальнообов'язкових юридичних актів, судового захисту у разі неправомірної відмови в наданні публічної інформації [89]. У цілому цей документ наголошував на великому значенні прозорості в діяльності органів влади, широкого доступу громадськості до інформації та впровадженні неупередженого судового захисту. Конвенція ратифікована Законом України № 832-XIV від 06.07.1999 р.

Деякі науковці, і про це вже йшлося, наголошують, що корупційні злочини потрібно розглядати лише як складову організованої злочинності. Тому доцільно було б також вказати на існування Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) проти транснаціональної організованої злочинності, ратифікованої Законом України від 04.02.2004 р. № 1433-IV. Конвенція закликає держав-учасниць вживати будь-яких заходів, що не заборонені законом, для виявлення й попередження корупції [90]. Хоча цього не вказано в самому тексті Конвенції, але до таких заходів можна віднести і активне залучення громадськості. Крім того, у цьому міжнародному акті мова

йде про важливість правового захисту свідків-викривачів, які повідомляють про злочини, передбачені цією Конвенцією.

Варто додати, що і Рада Європи бере активну участь у розробці документів щодо запобігання корупції. Так, у 2001 р. членами Ради було підписано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, яка містить положення щодо включення в систему національного законодавства кримінально-правових заборон надання пропозиції та прийняття пропозиції неправомірної вигоди, відмивання доходів, зловживання впливом; передбачає відповідальність юридичних осіб; сприяє поширенню співробітництва між національними органами країн-учасниць Конвенції. На особливу увагу заслуговує ст.22, в якій наголошується на необхідності захисту помічників правосуддя і свідків. Так, Конвенція встановлює, що кожна сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту: тих, хто повідомляє про кримінальні злочини або в інший спосіб співпрацює з органами слідства і переслідування; свідків, які дають показання стосовно цих злочинів [91].

Таким чином, Кримінальна конвенція також наголошує на особливому статусі викривачів корупції. Вона була ратифікована Законом України від 18.10.2006 р. № 252-V.

Схожу норму містить і Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, ратифікована Законом України від 16.03.2005 р.№ 2476-IV. Так, у ст. 9 вказано, що кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист від будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати наявність у діях корупції і добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам [54].

Наступним міжнародним документом, що містить положення щодо участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики, є Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів РЄ «Про участь громадян у публічному (громадському) житті на місцевому рівні», ухвалена Комітетом Міністрів 06.12.2001 р. на 776-му засіданні заступників міністрів. Так, у цьому акті зазначено про необхідність посилення ролі громадськості в діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, йдеться про:

– еволюцію очікувань громадськості, зміну форми місцевої політики і її потребу в більш безпосередніх, гнучких й спеціальних методах участі в житті суспільства;

- зниження рівня довіри громадян до їх представницьких органів, що вимагає від владних інституцій для збереження своєї легітимності під час ухвалення рішень, по-новому відповідати на запити суспільства;

- наявність значної кількості заходів для активізації участі громадян у публічному житті й визнання можливості їх адаптації до специфіки місцевих громад;

- право громадян на висловлення своєї думки під час ухвалення особливо важливих рішень, що стосуються більшості громадян і мають наслідком виникнення довгострокових зобов'язань й ухвалення певного вибору, який неможливо скасувати, що є одним із демократичних принципів, притаманних усім державам – членам РС;

- можливість прямої реалізації зазначеного права на місцевому рівні, при цьому необхідно забезпечувати більш безпосередню участь громадян в управлінні місцевими справами з одночасним збереженням ефективності такого управління;

- важливість діалогу між громадянами й місцевими депутатами для місцевої демократії, оскільки він посилює легітимність місцевих демократичних інституцій і ефективність їх роботи [13; 81]

Ця Рекомендація також відзначає основні шляхи заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті й активізації такої участі. Такими заходами, наприклад, є: покращення правової освіти громадян, заохочення представників влади поводитися згідно з високими етичними стандартами, впровадження більшої прозорості органів влади, проведення комунікативної політики співпраці з громадянами тощо [92]. Більшість із цих заходів відображені в чинному законодавстві, але, враховуючи українську ментальність, вони навряд чи повноцінно реалізуються на практиці в нашій країні.

Безперечно, одним із найбільших досягнень міжнародної спільноти в запобіганні корупційним злочинам стала Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. (ратифікована Законом України від 18.10.2006 р. №251-V). Вона увібрала у себе всі наявні на той час підходи до запобігання корупційним злочинам. Цілями цієї Конвенції, згідно зі ст.1, є: сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції і боротьбу з нею; заохочення, сприяння й підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції і в боротьбі з нею, зокрема, у поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й

належного управління громадськими справами й державним майном [28]. Найголовніше, що ст.13 передбачена участь суспільства в запобіганні корупційним злочинам. У ній, наприклад, йдеться про те, що кожна держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектору таких, як громадянське суспільство, неурядові організації й організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею і для поглиблення розуміння суспільством як факту існування, так і причин небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою:

- посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;
- забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;
- вжиття заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах;
- повага, заохочення і захист свободи пошуку, отримання, опублікування й поширення інформації про корупцію. Можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи, але тільки передбачені законом і які є необхідними: а) для поваги прав або репутації інших осіб; б) для захисту національної безпеки, або публічного порядку, або охорони здоров'я чи моральності населення [28].

Кожна держава-учасниця вживає належних заходів для забезпечення того, щоб відповідні органи із запобігання корупційним злочинам, про які йдеться в цій Конвенції, були відомі населенню, і забезпечує доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у тому числі анонімно, про будь-які випадки, які можуть розглядатися як злочин відповідно до цієї Конвенції. Також слід звернути увагу на ст.39 цього документа, де наголошується на необхідності співробітництва між національними органами і приватним сектором: кожна держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для заохочення, відповідно до її внутрішнього права, співробітництва між національними слідчими органами й органами прокуратури і організаціями приватного сектору, зокрема, фінансовими установами, з питань вчинення злочинів, передбачених цією Конвенцією, а також своїх громадян та інших осіб, які зазвичай проживають на її території,

повідомляти національним слідчим органам й органам прокуратури про вчинення будь-якого злочину, визначеного цією Конвенцією [28].

Важливі рекомендації вироблено у Стамбульському плані дій боротьби з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України від 10.09.2003 р., який містить принципи й механізми їх реалізації щодо створення ефективною і прозорою системи публічної служби, розвитку доброчесності в ділових операціях і, зокрема, залучення громадськості до проведення антикорупційних реформ [93; 94].

Провідним європейським органом, що здійснює антикорупційний моніторинг, є Група держав проти корупції – GRECO (ГРЕКО). Виходячи з назви цього органу, можна зрозуміти, що основним його завданням вважається допомога країна-учасникам Ради Європи у протидії та запобіганні корупції. Відповідно до Статуту GRECO головними функціями Групи названо спостереження за впровадженням і дотриманням стандартів запобігання корупції [95]. Сюди також слід віднести і допомогу у виявленні недоліків у національному антикорупційному законодавстві, внесення пропозицій щодо його покращення. Крім того, 11-15 травня 2009 р. GRECO затвердило Звіт про виконання рекомендацій Україною, наведених у Оціночному звіті за результатами спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання. Варто нагадати, що в своєму Оціночному звіті GRECO адресувала Україні 25 рекомендацій. З-поміж них відзначимо:

- створення органу, що здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії та у складі якого, крім представників органів державної влади, будуть і представники громадськості;

- визначення загальної стратегії реформування сфери публічного управління в Україні з метою забезпечення єдиного розуміння необхідності змін і інформування про це широкого кола громадськості;

- покращення реалізації права громадян на доступ до офіційної інформації; запровадження менш обтяжливої процедури подання запитів на одержання інформації; наголошення на обов'язку органів влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж розумного часу й розгляд можливості створення незалежного спеціального (досудового) механізму оскарження рішень про відмову в доступі до офіційної інформації;

- запровадження захисту інформаторів (викривачів) [96].

Уже 2-6 грудня 2013 р. GRECO виступило з наступним Звітом по

третьому раунду оцінювання. Він стосувався криміналізації, а саме впровадження положень Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією й Додаткового протоколу до неї, а також прозорості фінансування політичних партій. У цьому документі на увагу заслуговує рекомендація щодо забезпечення легкого доступу громадськості до повних звітів про фінансування агітаційної діяльності під час усіх виборів протягом встановленого законом строку [97].

Останнім на сьогодні є Звіт за результатами оцінки по четвертому раунду оцінювання. Його основною метою було дослідження заходів запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. З-поміж іншого, експерти ГРЕКО наголошують на активному залученні громадськості до моніторингу інформації стосовно діяльності зазначених вище посад; посилити інституційну спроможність Громадської ради доброчесності тощо [98].

Однак для повноти висвітлення питання вважаємо за доцільне вказати, що на сьогодні одним із ключових міжнародних документів, який викладає обґрунтування, схему і засоби розширення участі громадськості, є Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 01.10.2009 р. Конференція підготувала зручний для користувача, структурований і прагматичний інструмент, розрахований на суб'єктів прийняття рішень й організації громадянського суспільства, включаючи неурядові організації. Кодекс пропонує перелік кращих практик. Він не має імперативного характеру, не встановлює правил і не вимагає розроблення механізмів правозастосування [99], а пропонує всім учасникам демократичних процесів правила, що випливають із конкретного практичного досвіду діалогу і співпраці між неурядовими організаціями й органами державної влади. Кінцева мета полягає в полегшенні їх взаємодії й підвищенні залучення громадян, розширенні можливостей і участі у демократичних процесах на місцевому, регіональному й національному рівнях. Головне завдання Кодексу кращих практик участі громадськості – зробити внесок у створення сприятливих умов для неурядових організацій в країнах–членах Ради Європи та Білорусії, визначивши на європейському рівні набір загальних принципів, директив, інструментів і механізмів участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень. Передбачається, що Кодекс буде виконуватися на місцевому, регіональному й національному рівнях, оскільки ґрунтується на

досвіді неурядових організацій по всій Європі, які діляться своїм позитивним досвідом і дієвими методами взаємодії з органами державної влади [99]. Серед завдань Кодексу кращих практик також і стати релевантним й ефективним інструментом для неурядових організацій як місцевого, так і міжнародного рівнів у їх діалозі з парламентом, урядом й органами влади. Кодекс покликаний інтерактивним і практичним інструментом і, таким чином, бути корисним і неурядовим організаціям, і органам влади всієї Європи. Свого роду підтримкою при застосуванні Кодексу кращих практик також буде банк тематичних досліджень і додатковий набір практичних інструментів. До того ж цей документ націлений як на національні неурядові, включаючи регіональні й місцеві, організації в країнах-членах Ради Європи та Білорусі, так і організації на європейському й міжнародному рівнях. Він також розрахований на органи влади, включаючи парламент, уряд та органи державного управління на місцевому, регіональному та національному рівнях. Мета грандіозна, але існують частини Кодексу, які можуть використовуватися на всіх рівнях державного управління [99].

Під час розгляду міжнародних механізмів запобігання корупції також необхідно враховувати і рекомендації конгресів ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя. Вони являють собою універсальні форуми, присвячені проблемам стану злочинності й шляхам запобігання їй на різних континентах, в окремих державах світу, регіонах, великих містах [100]. Ці рекомендації становлять неабияку цінність для наукових і практичних розробок. Одним із останніх був 13-й форум, який відбувся у м. Доха, Катар. На цьому Конгресі особливу увагу було приділено саме вивченню національних підходів до участі громадськості у запобіганні злочинності. Аналіз матеріалів усіх 13-ти Конгресів ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя дає підстави стверджувати, що світова спільнота приділяє все більшого значення надає залученню громадськості у різних її проявах до запобігання злочинності [101]. Зокрема, думки щодо активного залучення громадськості до запобігання злочинності висловлювалися на третьому, сьомому, десятому та тринадцятому Конгресах. Однак попри свою антикриміногенність, Конгреси ООН не носять обов'язкового для застосування характеру. Хоча вчені і відзначають те, що розробникам державної й регіональних програм запобігання злочинності та іншим суб'єктам боротьби з нею в Україні слід звернути увагу на вказані Конгреси [102].



Таким чином, усі названі вище міжнародні нормативно-правові акти щодо запобігання корупції можна поділити за наступною схемою [103]:

- стандарти правоохорони – запровадження нових норм кримінально-правового законодавства, створення системи антикорупційних органів;
- стандарти превенції – формування добросовісної поведінки громадян;
- стандарти реагування – здійснення кримінального переслідування винних і співробітництво у цьому процесі між державами.

Вищевказані норми певною мірою імплементуються в українське законодавство, а саме в національні стратегії й закони. Як відомо, у 2014 р. Україна різко змінила вектор запобігання корупції шляхом ухвалення нового антикорупційного пакету реформ. Зокрема, прийнято ряд нормативних актів, які визначали напрями подальшого розвитку як самої держави, так і запобігання злочинності. Серед них: Указ Президента України «*Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»* від 12.01.2015 р. №5/2015 (далі – Стратегія); *Угода про асоціацію* між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р., яка ратифікована Законом від 16.09.2014 р. № 1678-VII (далі – Угода).

Так, *Стратегія «Україна 2020»* визначає основні вектори руху розвитку нашої держави, серед них актуальною на сьогоднішній день є проблема корупційних злочинів. У 2-му та 3-му розділах Стратегії питання впровадження дієвих антикорупційних механізмів включене до сектору безпеки країни і має пріоритет [104]. Механізми зменшення корупції в державі, про які йдеться в Стратегії, вже більшою мірою реалізовані на практиці: НАБУ офіційно розпочало свою роботу 15.04.2015 р.; НАЗК діє з 18.03.2016 р.; система електронного декларування, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», офіційно запрацювала лише 01.09.2016 р., тобто певна кількість запланованих у Стратегії антикорупційних заходів ефективно працює. Варто відмітити, що ці зміни не могли відбутися без активної участі громадськості. Зокрема, громадські організації активно лобіювали створення і НАБУ, і НАЗК, і належний запуск системи електронного декларування.

*Угода про асоціацію з Європейським Союзом* також передбачила одним із пунктів боротьбу з корупцією та її злочинними проявами. Про це йдеться у ст.22 Угоди, в якій вказується, що сторони мають надалі розвивати співробітництво, наприклад, у сфері антикорупційної освіти й захисту свідків.

Глава 26 Угоди передбачає співробітництво з питань громадянського суспільства. Важливою, на нашу думку, є теза про сприяння лобістській діяльності громадянського суспільства [105]. Виходячи із раніше зазначеного, ця функція громадськості відіграла свою роль у становленні нових інститутів і запровадженні механізмів запобігання корупційним злочинам. Таким чином, Європейський Союз бачить основні проблеми України, в нашому випадку проблему корупційних злочинів, і пропонує основні заходи щодо співробітництва у подоланні цієї загрози, наголошуючи при цьому на активному залученні громадянського суспільства.

До зазначених вище програмних документів слід також додати нові антикорупційні закони та програми щодо їх реалізації (Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 р/»; Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» від 29.04.2015 р. № 265 (далі – Програма)). Не менш важливим актом є Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI, який врахував основні рекомендації щодо прозорості діяльності вищих органів влади і доступу громадян до інформації про таку діяльність.

Зокрема, нова Антикорупційна стратегія має на меті повну імплементацію міжнародних норм щодо запобігання корупційним злочинам. З антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом врахована лише невелика частина, що стосується криміналізації корупційних злочинів. Ключові рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) та ЄС щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів і доброчесності активів посадовців залишилися невиконаними» [24]. Дійсно, така практика насторожує, адже GRECO залишається однією з провідних антикорупційних організацій, а її рекомендації є потужним джерелом реформ. Щоправда, останнім часом у країні спостерігаються позитивні зрушення у вирішенні цих проблем.

У цілому українське законодавство увібрало в себе всі ті важливі антикорупційні норми щодо активної участі громадськості, про які йшлося раніше, а саме:

– створення *нових незалежних антикорупційних органів за участі громадськості; громадських рад при цих органах* (ці положення містяться в Законах України «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 р.», «Про Національне антикорупційне бюро України»);

– упровадження положень Кодексу кращих практик щодо нових форм співпраці, таких як діалог і партнерство. *Діалог* передбачає спілкування між сторонами, яке ґрунтується на взаємних інтересах й урахуванні думок одна одної, обговорення окремих політичних процесів (у нашому випадку – антикорупційної політики). Під *партнерством* розуміється несення спільної відповідальності на кожному етапі процесу прийняття того чи іншого політичного рішення. Перехід до таких форм взаємодії свідчить про бажання органів влади співпрацювати з громадськістю під час формування й реалізації антикорупційної політики (положення щодо залучення громадськості до проведення антикорупційної політики, а також процесу запобігання корупційним злочинам містяться в Законах України «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 р.», постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 р.»);

– триває суспільний діалог щодо ролі *викривачів корупційних злочинів* в українському суспільстві. Нещодавно був прийнятий Законопроект № 4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам». Хоча положення про захист викривачів і містилися у Законі України «Про запобігання корупції», але, за словами провідних експертів, цього недостатньо, адже вони носять декларативний, а не процедурний характер [104]. Цей законопроект значно розширює захист прав викривачів (зокрема, запроваджує інституційний захист прав); створює надійні канали розкриття суспільно важливої інформації; вводить процедуру фінансування викривачів тощо [105]. Положення щодо захисту викривачів також закріплені в Законах України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію». Питання захисту викривачів для нас є важливим з огляду на їх взаємодію із громадськими антикорупційними організаціями, які можуть надавати допомогу у складанні процесуальних документів, представництві інтересів під час судових засідань тощо;

– повільно і частково виконуються рекомендації, надані GRECO. Так, у кінці 2015 р. прийнято *Закон України* «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 08.10.2015р. № 731-VII. Він, зокрема, містить положення щодо прозорості фінансування політичних партій, а саме про те, що останні мають щоквартально звітувати про використані ними бюджетні кошти [106]. Звичайно, вся ця інформація буде знаходитися в публічному доступі на сайтах органу державного контролю у сфері як фінансування партій і виборчих кампаній, так і діяльності самих політичних партій. Згідно з рекомендаціями GRECO також було створено НАЗК і прозору систему доступу до публічної інформації; посилюється захист викривачів (про що йшлося раніше).

Отже, можна сказати, що міжнародні антикорупційні нормативно-правові акти певною мірою імплементовані в національне законодавство. На те, що цей позитивний процес зрушився з місця, вказують і країни Заходу. Безперечно, вплив цих норм на ефективність діяльності громадськості важко не помітити: всі вони закладають підвалини для того, щоб вона відчувала себе повноцінним суб'єктом запобігання корупційним злочинам. Проте на питання: «Чому громадськість не може ефективно запобігати корупційним злочинам?» відповіді не отримано. Скоріш за все, це пов'язано з процесом реалізації згаданих міжнародних нормативних положень.

## **2.2. Міжнародні програми донорської допомоги антикорупційним громадським організаціям**

Антикорупційні реформи, які почалися в 2014 р. і тривають досі, відбуваються, і про це вже йшлося, за активної підтримки як урядових, так і неурядових міжнародних організацій. Міжнародні інституції допомагають нашій державі, національним громадським організаціям у розробці і проведенні нової антикорупційної реформи. Так, за участю міжнародних організацій відбувається не тільки формування нових антикорупційних органів, а й надається фінансова підтримка українським громадським організаціям, основною метою яких є запобігання корупційним злочинам в державі. За даними проведеного дослідження, 36,7% співробітників громадських антикорупційних організацій вказали, що їх організації фінансуються саме міжнародними організаціями й органами влади країн світу, так званими донорами. Однак, незважаючи на зацікавленість донорів у

зниженні рівня корупційних злочинів в Україні, оскільки він й досі залишається високим. З огляду на це пропонуємо розглянути такі питання: хто такі «донори», як саме вони надають допомогу українським громадським організаціями; якими є перспективи співпраці між донорами й українськими громадськими організаціями у сфері запобігання корупційним злочинам.

*Донори і їх взаємодія з національними громадськими організаціями.* Передусім зауважимо, що донори поділяються на декілька типів залежно від їх правового статусу: органи влади країн світу, які представлені урядами, національними агентствами, представництвами іноземних держав на території України (наприклад: Уряд Німеччини, Агентство США з міжнародного розвитку (USAID (ЮСЕІД)), Посольство Великої Британії в Україні, Європейський Союз тощо); міжнародні організації і фонди (приміром, Фонд Фрідріха Наумана, Міжнародний фонд «Відродження»).

Крім того, міжнародне співтовариство донорів може підтримувати антикорупційну діяльність у двох напрямках. Міжнародні донори, такі як Європейський Союз, відіграють вирішальну роль у розробці національної антикорупційної політики, особливо в тих країнах, які перебувають у стані економічних і політичних реформ. Допомога в такому випадку може сприяти розвитку і проведенню ефективної політики, обміну знаннями і нарощуванню потенціалу. Зрозуміло, міжнародні донори мають здійснювати контроль за використанням наданої ними допомоги. Це вимагає впровадження складних механізмів управління, комплексного моніторингу і звітності. З огляду на те, що міжнародні організації роблять значний внесок у формування національної політики і координацію секторальних політик; поживлення політичного діалогу; розширення можливостей, зокрема, в питаннях підвищення бюджетної грамотності й громадського контролю за виконанням державного бюджету; аналізують результати впровадження реформ, виконання державного бюджету, вони є життєво важливим компонентом реформ у країні і захисту інтересів громадян [109]. Однак міжнародне співтовариство донорів не є суб'єктом запобігання корупційним злочинам. Пояснюється це тим, що донори безпосередньо впливають на органи влади в країні задля просування тих чи інших реформ або надають допомогу громадськості для того, щоб остання допомагала впроваджувати необхідні антикорупційні зміни, створювала нові громадські ініціативи тощо.

До сказаного варто додати, що переважна більшість громадських антикорупційних організацій, які виконують правозахисні, моніторингові,

експертні проекти, спирається на грантову іноземну допомогу, тоді як жодних можливостей фінансування їх за кошти державного бюджету не передбачено [110].

*Органи влади країн світу.* Аналіз діяльності антикорупційних громадських організацій України дозволив зробити висновок, що основними представниками цього типу донорів є передусім *Європейський Союз* (далі – ЄС). Країни-учасниці ЄС почали підтримувати нашу державу ще з моменту набуття незалежності. Середня цифра виділеної допомоги з кожним роком стає більшою (186 млн. євро у 2013 р.; 242 млн. євро у 2014, 1,8 млрд. євро упродовж 2018-2019 р.). На сьогодні в Україні реалізуються майже 200 проектів технічної допомоги ЄС, які пройшли відповідну державну реєстрацію, на загальну суму близько 262,7 млн. євро, що реалізуються через національні та регіональні програми допомоги ЄС. Останнім часом ця допомога є особливо значущою через кризу, спричинену подіями 2013-2014 р. Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, останній почав активно впроваджувати програми підтримки різних сфер суспільного життя, зокрема, громадянського суспільства і сфери запобігання корупційним злочинам. ЄС приділяє значну увагу ролі першого у вирішенні питань розвитку внутрішньої єдності, що має життєво важливе значення для інтеграції, особливо в аспекті загальноєвропейської політики. Із моменту підписання Маастрихтської угоди 1992 р. Європейський Союз реалізує послідовну й упорядковану стратегію щодо інтенсифікації взаємодії з інституціями, відповідальними, наприклад, за соціальне забезпечення і сферу обслуговування (благодійні асоціації й фонди). У 2000 р. Європейська комісія наголосила на потребі поглиблення кооперації між ЄС й організаціями громадянського суспільства. У європейських політичних документах і директивах останні часто розглядаються як важливі партнери у доведенні інформації до громадськості, обміні знанням і досвідом з інституціями ЄС щодо підготовки й імплементації рішень [112; 113]. Як бачимо, на сьогодні ЄС є одним із найпотужнішим донорів України. Завдяки його підтримці в Україні реалізується низка проектів із запобігання корупційним злочинам, налагодження діалогу між органами влади і громадянським суспільством, підвищення потенціалу громадськості у здійсненні громадського контролю й нагляду за діяльністю владних органів. Назвемо деякі з них:

– кампанія, покликана забезпечити прозорість і відкритість української держави. Цей проект проводився протягом двох років. Сума виділених коштів

на проект – 75 тис. євро. Відповідальною організацією призначено Харківську правозахисну групу. Основними цілями цього проекту було: знизити толерантність громадян України до корупційних злочинів, вдосконалити процес доступу до інформації, підвищити потенціал громадськості у сферах доступу до інформації й запобігання корупційним злочинам;

– кампанія щодо поширення кращих практик моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Проект відбувався упродовж трьох років. ЄС виділено приблизно 264 тис. євро. Впроваджувався цей проект у рамках якого проведено перевірку ефективності різних існуючих практик і методик моніторингу публічних послуг у різних містах України, Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй. Під егідою кампанії також було видано аналітичний матеріал «Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики», в якому описуються прогресивні технології підвищення якості публічних послуг, а також інструменти залучення громадян до процесів прийняття рішень у сфері місцевого самоврядування [114].

Перелічені вище кампанії є лише прикладами участі ЄС у діяльності українських громадських організацій. Звісно, є і багато інших проектів, і всі вони покликані підвищити роль громадянського суспільства у процесах прийняття рішень, контролі за відкритістю, прозорістю й підзвітністю публічної влади у сфері запобігання корупційним злочинам.

Значну допомогу в формуванні та реалізації антикорупційної реформи в Україні надає *Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу*. Підтримка зусиль із запобігання корупційним злочинам в Україні є основою для підтримки Данії і ЄС Україні. Антикорупційна ініціатива Європейського союзу об'єднує зусилля, спрямовані на сприяння антикорупційним реформам в нашій країні. Загальна мета полягає в поліпшенні реалізації антикорупційної політики в Україні, що в кінцевому підсумку сприяє зниженню рівня корупційних злочинів.

Антикорупційна ініціатива Європейського союзу є найбільшою програмою підтримки ЄС в цій сфері. Ініціатива, розрахована на три роки, підтримується Європейською комісією і Міністерством закордонних справ Данії із загальним бюджетом в 15,84 млн. євро. Антикорупційна ініціатива Європейського союзу спрямована на зміцнення потенціалу новостворених антикорупційних інституцій та посилення зовнішнього контролю за процесом

реформ з боку Верховної Ради, громадянського суспільства і засобів масової інформації. Проект складається з трьох основних компонентів:

- зміцнення потенціалу державних установ, які запобігають корупційним злочинам;
- зміцнення контролю з боку парламенту за здійсненням реформ;
- зміцнення потенціалу громадськості та засобів масової інформації в заходах запобігання корупційним злочинам.

Найбільше нас цікавить саме третій компонент. Його основна увага приділяється запобіганню корупційним злочинам на місцевому та регіональному рівнях, а також посиленню участі громадськості в таких заходах. Ключовим елементом цього компоненту є застосування концепції «Прозорі міста». Цей компонент спрямований на демонстрацію того, як застосування декількох взаємодоповнюючих антикорупційних заходів може обмежити ризики корупційних злочинів і підвищити підзвітність в окремих містах. Крім того, метою є поширення кращих практик по всій країні і накопичення досвіду, отриманого в рамках здійснення антикорупційних програм і проектів на загальнонаціональному рівні.

У рамках процесу реформ в Україні Антикорупційна ініціатива Європейського союзу допомагає місцевим органам влади мінімізувати ризик корупційних злочинів, а також сприяє підвищенню прозорості рішень на місцевому рівні. Не менш важливим завданням Ініціативи є сприяння моніторингу, який здійснюється громадськістю, місцевих адміністрацій.

Антикорупційна ініціатива Європейського союзу здатна посилити потенціал громадського контролю на місцевому рівні. Такий контроль має включати можливості щодо вступу в діалог з місцевими органами влади, налагодження взаємозв'язку між ними, а також запровадження технічних можливостей з вивчення місцевих бюджетів та баз даних для громадськості. Як наслідок, громадські антикорупційні організації потребуватимуть допомоги журналістів-розслудвачів, які можуть ретельно вивчати, документувати і повідомляти про факти корупційних правопорушень [115].

*Європейська комісія* весною 2014 р. створила Групу підтримки України, до складу якої увійшли європейські й українські експерти. Ця група не тільки надавала практичні поради і ділилася досвідом, а й фінансово підтримувала інституційні й законодавчі реформи. Одним із напрямів діяльності Групи був антикорупційний. Під час роботи у цій сфері надавалися консультації щодо проектів, проводилися регулярні зустрічі з приводу того, що потребує



підтримки. У цілому Група консультувала як національні органи влади, так і представників українських неурядових організацій стосовно формування й реалізації державної антикорупційної політики. Групою також надавалася фінансова підтримка у вигляді займів і грантів на суму 200 млн. євро на рік. Примітно, що Європейська комісія продовжує запроваджувати нові антикорупційні ініціативи в Україні. Так, нещодавно було дано старт новій ініціативі, метою якої є посилення спроможності новостворених антикорупційних інституцій і зміцнення зовнішнього контролю (зокрема, громадського) за процесом реформ із боку Верховної Ради, громадянського суспільства та медіа. Ця ініціатива складається з трьох елементів:

- посилення спроможності новостворених антикорупційних інституцій щодо проведення розслідувань, кримінальних переслідувань, як наслідок, покарання за корупційні злочини. Мова йде про НАБУ, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (далі – САП), НАЗК і Національне агентство з питань виявлення, розшуку й управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Крім того, від цієї ініціативи також отримають користь нові антикорупційні суди (щойно їх буде створено), а також Державна служба фінансового моніторингу. У рамках програми будуть доступні різні види підтримки, адаптовані до потреб бенефіціарів. Програма стосуватиметься не лише експертного потенціалу й підготовки, а й вагомої ІТ-підтримки;

- розширення можливостей комітету Верховної Ради з питань запобігання й протидії корупції щодо ретельного дослідження законодавства у сфері запобігання корупційним злочинам, а також проведення спостереження за впровадженням реформи. Задля допомоги українському парламенту у виконанні цих завдань буде створено Консультаційну раду міжнародних експертів;

- сприяння залученню громадянського суспільства й медіа в антикорупційну діяльність, особливо в регіонах. Ініціатива допомагатиме місцевій владі, що підтримує справжні зміни і готова до співпраці з організаціями громадянського суспільства, запроваджувати цілий комплекс антикорупційних заходів у муніципалітетах. Процес визначення цих муніципалітетів відбуватиметься протягом початкових місяців. Громадянське суспільство отримуватиме підтримку за допомогою грантів.

*Агентство США з міжнародного розвитку* (далі – USAID) є центральним органом державного управління Сполучених Штатів Америки в

сфері надання допомоги зарубіжним країнам. Як і ЄС, USAID допомагає Україні з моменту отримання незалежності. За цей час було виділено приблизно 1,7 млрд. доларів [116], зокрема, для сфери розвитку громадянського суспільства. У 2015 р. надано 7,2 млн. фінансової допомоги для розбудови громадянського суспільства в Україні. Найбільший внесок у розвиток громадянського суспільства було зроблено шляхом створення проекту «UNITER» (ЮНАЙТЕР), основною метою якого є сприяння отриманню підтримки й залученню громадян у конкретну діяльність громадянського суспільства, зокрема, запобігання корупційним злочинам. USAID також реалізує Проект розвитку спроможності громадянського суспільства задля зміцнення потенціалу організацій громадянського суспільства України, що дозволить їм більш ефективно обстоювати права й інтереси громадян і здійснювати громадський контроль за діями органів влади. Для досягнення цієї мети треба виконати три основні завдання: 1) сприяти вдосконаленню навичок організаційного розвитку організацій громадянського суспільства завдяки механізму NGO Marketplace (ярмарка неурядових організацій) (система міні-грантів на основі ваучерів, діяльність інтернет-порталу й проведення регулярних дискусійних заходів із питань розвитку організацій громадянського суспільства); 2) зміцнити механізм розвитку організацій громадянського суспільства NGO Marketplace як інструмент, що забезпечує громадянському суспільству допомогу у сфері організаційного розвитку; 3) посилити технічний і організаційний потенціал «UNITER» як проміжної допоміжної організації й структури, що здійснює управління механізмом NGO Marketplace [117].

USAID також є донором Українського незалежного центру політичних досліджень, який має на меті активізацію участі громадянського суспільства в політичних процесах, прийняття законів, що сприятимуть такій участі, поширення аналітичних матеріалів із питання участі громадськості в тій чи іншій сфері тощо. Потрібно також згадати і проект «Нове правосуддя». Одним із ключових його напрямів є саме залучення громадськості до реформування судової системи. У рамках проекту планується досягти двох результатів: 1) громадськість володітиме ефективними засобами ведення діалогу із законотворцями стосовно судової реформи; 2) знатиме усі методи і матиме засоби для здійснення моніторингу впровадження судової реформи.

У розбудові громадянського суспільства в Україні також бере активну участь уряд Німеччини. Так, наприкінці 2015 р. було підписано Протокол

переговорів між урядами України і Німеччини про співпрацю задля економічного та соціального розвитку України. Згідно з ним нашій державі виділялося 136 млн. євро, частина з яких була направлена саме на підтримку громадськості, а також на запобігання корупційним злочинам. Крім цього, Німецьке товариство міжнародної співпраці за дорученням уряду Німеччини виділило близько 500 тис. євро на впровадження системи ProZorro (Прозорро), яка стала дійсно дієвим інструментом моніторингу публічних закупівель для громадськості.

*Посольство Королівства Нідерландів в Україні* свого часу започаткувало програму «Матра», яка провадилася задля підтримки процесу реформ у Центральній та Східній Європі. Зокрема, одним із проектів Посольства і «Матри» був «Громадський контроль за державною антикорупційною політикою», який реалізовувався в м. Кіровоград (зараз – Кропивницький). Проектом займалася організація «ТОРО».

Завдяки *Посольству Великої Британії в Україні* реалізується проект «Відкритий Уряд», який впроваджується за участі близько 20 громадських організацій. Як вказується у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. №909-р, роль інститутів громадянського суспільства в суспільно-політичних процесах, зокрема, у вирішенні життєво важливих для України питань, постійно зростає. Громадські активісти, волонтери, представники благодійних організацій роблять суттєвий внесок у проведення соціально-економічних реформ, захист територіальної цілісності держави, підтримують соціально вразливі групи населення. Реалізація ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» є важливим кроком до посилення партнерських відносин між органами влади й інститутами громадянського суспільства і потужним інструментом для демократизації держави в цілому [118]. Одними з важливих напрямів виконання цього проекту є вдосконалення процедур проведення консультацій з громадськістю, створення і діяльність громадських рад при органах виконавчої влади, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади і введення системи електронного декларування. Перший напрям є важливим з огляду на імплементацію положень Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення. Нагадаємо, що Кодекс передбачає 4 рівні залучення громадськості до визначення і реалізації державної політики: інформація; консультація; діалог; партнерство. Як ми можемо побачити, у рамках цього проекту органи влади просять громадськість висловити власну думку з приводу їх діяльності.

Одним із донорів також є урядова організація *SIDA (СІДА)*, яка є державним агентством і працює від імені шведського парламенту та уряду. Завдяки роботі Агентства та спільно з іншими проектами, SIDA сприяємо реалізації політики Швеції у сфері глобального розвитку. Найбільшу допомогу Агентство надає в рамках розбудови урядування, демократії та прав людини. Загалом на цей проект було виділено 15,4 млн доларів. Цей проект, зокрема, зосереджується на розвитку аналітичних центрів в Україні, підтримці ряду громадських організацій (приміром, Centre UA), реалізації громадської ініціативи НАКО – Національного антикорупційного комітету з питань оборони (проект Transparency International Україна) тощо [119].

Крім представницьких органів влади країн світу, донорами можуть бути і *міжнародні організації та фонди*. Величезну підтримку громадськості з питань антикорупції надає *міжнародний фонд «Відродження»*. Завдяки йому відбувається розбудова відкритого й демократичного суспільства, створюються умови для забезпечення впливу громадськості на державну політику (зокрема, антикорупційну). Фондом також було надано 11 грантів за період з 2001 по 2015 р., серед них слід відзначити: науково-практичні конференції щодо запобігання корупційним злочинам, серії журналістських розслідувань стосовно корупційних злочинів; шостий Київський діалог «Корупція в політиці, економіці та державній адміністрації – стратегії громадянського суспільства та міжнародної спільноти у боротьбі з корупцією», на якому, зокрема, обговорювалися розширення громадської моніторингової діяльності і відповідальність центральних органів державної влади за впроваджену антикорупційну політику; здійснення громадського моніторингу різних служб в Україні тощо.

Слід згадати і *Міжнародний валютний фонд*, який відіграє важливу роль у підтримці української економіки. Після загальновідомих подій 2013-2014 р. ця допомога є дуже відчутною. Сам по собі Фонд не є суб'єктом запобігання корупційним злочинам в Україні, більше того, він не надає напряду фінансової підтримки громадським антикорупційним організаціям, а лише висуває певні умови, за яких фінансування відбудеться. З огляду на це громадськість активно співпрацює з МВФ задля просування антикорупційних реформ у країні. Зокрема, громадські активісти лобювали створення незалежного антикорупційного бюро, системи електронного декларування, агентства з повернення активів. Таким чином, умови надання міжнародної фінансової допомоги ефективно використовувалися громадськістю задля просування

реформ. Так, загальновідомими є вимоги МВФ щодо запровадження антикорупційного суду в Україні. При цьому зазначається, що не створення такого суду коштуватиме нашій країні чергової фінансової допомоги в рамках партнерства з Фондом [121].

*Фонд Фрідріха Наумана* концентрує свою роботу на проектах щодо громадянської освіти, сприяє розвитку демократії і громадянського суспільства зокрема. За допомоги Фонду проводяться семінари, тренінги, конференції, присвячені антикорупційній освіті. Так, у 2016 р. відбувся семінар щодо діяльності неурядових організацій як інструменту моніторингу антикорупційної політики держави. За підтримки Фонду була проведена лекція голови міжнародної організації Transparency International Хосе Угаса. Отже, Фонд виконує одне з найважливіших завдань у сфері запобігання корупційним злочинам – формування антикорупційної культури і правосвідомості членів суспільства.

*International Development Law Organization (Міжнародна організація розвитку права)* – міжнародна організація, яка зосереджує свою роботу на розвитку верховенства права. Ця організація активно підтримує антикорупційні реформи. Основними програмами є: допомога громадянському суспільству та запобігання корупційним злочинам в регіонах. Організація визнає, що адресна фінансова підтримка неурядових організацій може посилити успіх реформ, спрямованих на зміцнення законності і ліквідацію корупційних злочинів. Беручи це до уваги, вона допомагає розширити можливості взаємодії і моніторингу неурядових організацій поточних процесів реформування у сфері державного управління, верховенства закону і розвитку демократії. Метою організації в Україні є, зокрема, налагодження діалогу між урядом, громадянським суспільством і громадянами задля подолання корупційних проявів у державі. Основним одержувачем коштів в нашій державі вважається Центр протидії корупції. [122].

Потрібно зазначити, що і самі антикорупційні організації України долучаються до донорської діяльності. Переважно вони надають фінансову підтримку в проведенні різних освітніх заходів: конференцій, курсів, сертифікаційних програм.

Одним із напрямів діяльності донорських організацій є розробка антикорупційних стратегій – планів по наданню допомоги на антикорупційні реформи, проекти тощо. Наразі не існує єдиної уніфікованої стратегії, яка

могла б бути застосована в кожному випадку. Під час розробки стратегій донори проводять консультації між собою, залучають державу і громадськість. У стратегіях підкреслюються дві спільні цілі: 1) забезпечити належне використання донорських коштів і ресурсів; 2) підтримати національні заходи із запобігання корупції у країнах-партнерах. Для досягнення цієї мети варто враховувати корупційні ризики в рамках організаційної структури донора, його партнерів по програмі і обставини, в яких реалізується ця програма.

Дійсно, керівництво донорських організацій не виключає можливості існування корупційних ризиків як всередині організації, так і ззовні, тобто в партнерських відносинах із певною країною\організацією-отримувачем допомоги. Тому задля запобігання корупційним злочинам у відносинах з партнерами перед затвердженням відповідних стратегій допомоги донорські організації перевіряють потенційних одержувачів. Першим потужним механізмом перевірки є аналіз ризику корупційних злочинів в процесі планування донорських програм. Наприклад, Програма управління та антикорупції Групи організацій Світового банку містить діагностичні інструменти, які допомагають збирати інформацію про корупціогенність відповідних державних установ країни. Ці інструменти включають моніторинг державної служби, обстеження підприємств, установ, організацій. До інших заходів слід також віднести аналіз фінансових звітів і звітів про хід роботи, додаткові механізми контролю й аудиту, а також розкриття інформації про виділення коштів, яке відбувається задля забезпечення прозорості наданої фінансової допомоги. Це може сприяти участі багатьох зацікавлених сторін і формуванню коаліцій в суспільстві з метою підвищення підзвітності перед громадянами і широкої участі в заходах запобігання корупційним злочинам.

Задля включення питання запобігання корупційним злочинам в політичний діалог, багато донорів також передбачає в угодах про співпрацю з урядами партнерів та/або сторонніми підрядниками відповідні положення. Детальний контроль місцевих підрядників перед виділенням коштів може запобігти труднощам на більш пізніх етапах програми. Наприклад, Австралійське агентство з міжнародного розвитку (Australia's aid program) встановило схему акредитації з партнерськими неурядовими організаціями та виписало кодекс поведінки, яким вони повинні слідувати, щоб отримати підтримку від агентства. Для виявлення випадків корупційних злочинів серед партнерів більшість установ-донорів має системи внутрішнього і зовнішнього аудиту. Крім встановлених систем звітності і моніторингу, деякі донори

залучають громадськість до проведення громадського аудиту і подальших громадських слухань. Одним із механізмів виявлення корупційних злочинів серед партнерських установ також є інститут викривачів. Саме тому донорські організації також приділяють велику увагу цьому питанню.

Донорами розробляються різні санкції за виявлені випадки корупційних злочинів при взаємодії з партнерами. Так, вони можуть включати: припинення контрактів, внесення до чорного списку і відсторонення від процесів закупівель тощо. Систематичне опублікування практики санкцій сприяє і ефективній превентивній роботі. Обмін знаннями між донорами про негативний досвід співпраці також допомагає в запобіганні майбутньому розкраданню грантових коштів.

Важливим аспектом взаємодії донорів і громадських антикорупційних організацій є оцінювання її ефективності. Оцінка впливу донорів на антикорупційну діяльність громадських організацій здійснюється для аналізу результативності будь-яких проектів, які реалізуються цими організаціями і спрямовані як на запобігання корупційним злочинам, так і на підвищення прозорості й підзвітності. При цьому зосереджуються на моніторингу відповідності досягнутих результатів очікуваням. На жаль, через недосконалу систему звітування щодо антикорупційних проектів на цей час не існує ґрунтовних наукових досліджень щодо ефективності запобігання корупційним злочинам.

*Перспективи співпраці між донорами і громадськістю.* Проаналізувавши діяльність донорів на території України, можна зробити певні висновки стосовно подальшого вдосконалення взаємовідносин між ними та громадськістю.

На нашу думку, необхідно залучати донорів до фінансування антикорупційної освіти громадян (тренінги, семінари, конференції, вебінари, літні школи). До таких освітніх заходів також потрібно залучати міжнародних експертів, які зможуть детально пояснити, яким чином слід запобігати корупційним злочинам в Україні.

Донори мають приєднуватися до проведення інформаційних адвокатських кампаній, показуючи позитивний приклад для українських громадян у запобіганні корупційним злочинам.

Національні громадські організації мають співпрацювати з міжнародними антикорупційними організаціями шляхом залучення співробітників одна одної. Процес обміну досвідом вже розпочато: деякі з

неурядових організацій почали залучати на волонтерських засадах міжнародних експертів, які у своїх країнах досягли успіху у сфері запобігання корупційним злочинам.

Залишається відкритим питання прозорості отримання грантів від міжнародних організацій. Не всі громадські антикорупційні організації України сумлінно звітують про те, куди або як використовувалися надані кошти. Із цього приводу в ЗМІ вже було опубліковано ряд статей. Дійсно, у простих громадян виникають складнощі з тим, щоб на сайті певної організації знайти ту чи іншу інформацію про донорські кошти, тобто питання відображення звітності про використані донорські кошти потребує прозорості, за яку самі ж організації і ведуть боротьбу. Донорам варто було б надавати фінансову підтримку не тільки громадським антикорупційним організаціям, а й неурядовим аналітичним центрам (т.зв. think tanks), які здатні були б виробляти антикорупційну політику в державі. Такі центри будуть аполітичними, незаангажованими і зможуть робити антикорупційну аналітику як для громадських організацій, так і для органів державної влади [123].

Важливим аспектом взаємодії між громадськістю і донорськими організаціями є можливість проведення громадського контролю за розподілом коштів фінансової допомоги, які надходять до Державного бюджету України. Експерти відмічають, що, наприклад, кредити від МВФ, які напряму йдуть до бюджету, не мають цільового направлення щодо їх використання, на відміну від позик, які під конкретні проекти надають Європейський банк реконструкції та розвитку, Світовий банк та інші донори [124]. Тому існує ризик нецільового використання цих коштів, привласнення або їх розтрати тощо. У такому випадку необхідним є залучення незалежного суб'єкта (громадськості) до контролю за отриманням і використанням коштів, які надійшли у вигляді фінансової донорської допомоги.

### **2.3. Досвід міжнародних неурядових організацій у сфері протидії проявам корупції та його застосування в Україні**

У світі існує не тільки належне правове регулювання залучення громадськості до антикорупційного процесу, а й організації, які готові надавати матеріальну підтримку на таку діяльність. Однак попри це українським громадським організаціям все ще не вдалося остаточно зайняти провідне місце серед інших суб'єктів запобігання корупційним злочинам:



органи влади відводять їм незначну роль у процесі формування й реалізації антикорупційної політики, старі правоохоронні органи чинять на них тиск. З огляду на це доречним є запозичення досвіду діяльності міжнародних неурядових організацій (далі – МНО), які показали позитивний приклад впливу на антикорупційну політику у світі. Такі організації змогли вибудувати ефективну стратегію впливу на уряди країн, що доводить їх сучасну значущість. Наразі в Україні діє декілька представництв МНО, які запобігають корупційним злочинам в країні. Тому пропонуємо дещо детальніше розглянути діяльність цих організацій як на світовому, так і на національному рівнях.

Співробітництво між Україною та МНО у сфері запобігання корупційним злочинам посилилося після прийняття низки програмних документів, зокрема, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» і Антикорупційної стратегії на 2014-2017 р., в яких чітко було зазначено, що запобігання корупційним злочинам для нашої держави є пріоритетним напрямом розвитку на шляху до євроінтеграції. До того ж МНО сприяють розбудові в Україні громадянського суспільства.

Загальне визначення МНО міститься в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 1296 (XIV) від 23.05.1968 р., де під нею розуміється будь-яка міжнародна організація з недержавним характером представництва, добровільним характером діяльності, яка ґрунтується не на міждержавній угоді й не переслідує комерційної мети [125]. Функціональна правосуб'єктність МНО також проявляється в тому, що вона обмежена статутом цих організацій.

Можемо констатувати, що вищенаведені поняття повністю охоплюють ознаки МНО, які передбачені Європейською конвенцією про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій: неприбутковість, слідування нормам міжнародного права, проведення своєї діяльності більш ніж у двох державах.

Особливістю МНО є їх незалежність і не підзвітність, вони самостійно обирають власний вектор розвитку, методику і стратегію впливу на певну ситуацію. Найпомітнішим недоліком цих організацій вважається брак фінансових і ресурсних можливостей. МНО сприяють демократизації і зміцненню авторитету локальних неурядових організацій і підвищенню їх здатності впливати на громадську думку і розвиток політичного процесу в Україні [127]. Сучасні МНО відіграють не менш важливу роль, ніж державні чи міждержавні інституції. Неурядові структури впливають на світовий

політичний процес як в глобальному, так і в регіональному вимірах; репрезентують широкі суспільні інтереси, що виходять за межі окремих держав; здійснюють безпосередній тиск на уряди; контролюють виконання міжнародних угод; забезпечують аналіз і експертну оцінку політичних проблем; сприяють зростанню ефективності й оптимізації міжнародного співробітництва [125].

Вплив МНО на процес реформ у певній країні стає можливим завдяки поєднанню зовнішнього і внутрішнього тиску. Зовнішня підтримка і вплив на органи державної влади виступають стимулом для змін, але його необхідно буде підтримувати шляхом внутрішнього впливу. Йдеться про поєднання зусиль МНО і національних громадських організацій, оскільки цей фактор буде вирішальним для впровадження антикорупційних реформ і, на нашу думку, дозволить досягти необхідного результату. Передумовою налагодження спільної роботи МНО з національними громадськими організаціями слід визнати те, що громадянське суспільство може стати потужним механізмом внутрішнього впливу, який буде доповнювати міжнародний. Громадські антикорупційні організації є важливим партнером у запобіганні корупційним злочинам, оскільки, виконуючи представницьку функцію, враховують і виражають у подальшому інтереси громадян і володіють необхідною інформацією про особливості корупційних злочинів всередині країни. Поєднання зовнішнього і внутрішнього впливу не тільки прискорює процес реформування українського законодавства, а й надає необхідну ресурсну підтримку українським громадським організаціям, яку вони отримують від МНО.

Наразі у країнах світу існує безліч неурядових організацій, що позиціонують себе як антикорупційні. Наприклад, в Ізраїлі громадські організації, які здебільшого вимагають прозорості органів влади, займаються виявленням корупційних ризиків і наступним повідомленням про них в спеціальні антикорупційні органи. Важливу роль громадська думка відіграє і у Великій Британії: так, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов'язаних із лобіюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною меж приватної і державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо. Досвід боротьби з корупційними злочинами в Німеччині та Словаччині свідчить про ефективність долучення громадськості до

антикорупційного процесу. Зокрема, відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини [11]. Таке рішення прийняте за результатами пілотного проекту, під час якого за чотири місяці до вищезазначеного спецпідрозділу, який складається всього з 9 працівників прокуратури та 33 поліцейських, надійшло 184 повідомлення. Кримінальні провадження відкрито у 124 випадках, з яких 30% стосується справ щодо корупції. Одним із пріоритетних напрямів запобігання корупції Японії є забезпечення громадських свобод, тобто система соціально-правового контролю і моральної дії на політиків з боку громадського суспільства [11]. У квітні 2001 р. в Японії набув чинності Закон «Про розкриття інформації». Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації, що є в урядових установах, і можливість подати апеляцію в Раду з контролю за розкриттям інформації в тому випадку, якщо уряд вирішить не розкривати певну інформацію. Ці умови дозволили громадським організаціям викрити декілька випадків корупції. У Швеції активно використовуються різноманітні громадські організації. Зокрема, незалежним моніторингом за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства займається створена в 1994 р. громадська організація «Демократичний аудит», яка об'єднує провідних шведських політологів, економістів та інших науковців. Разом із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві ця організація займається і вивченням специфічних питань, у т.ч. пов'язаних із запобіганням корупційним злочинам [11]. У цілому в розвинених країнах організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників (важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації) [128], спостерігається активна антикорупційна позиція більшості громадян, їх громадських об'єднань, неприйняття ними корупції як риса ментальності [11].

Попри поширеність практик залучення громадськості до процесу запобігання корупційним злочинам в зарубіжних країнах, у світі існує незначна кількість неурядових організацій з міжнародним статусом: Transparency International, International Anti-corruption Resource Center, Corruption Watch, Transparify та ін. Пропонуємо детальніше розглянути діяльність цих організацій.

Однією з найвпливовіших антикорупційних організацій світу вважається Transparency International (Трансперенсі Інтернешнл, далі – ТІ) – міжнародна громадська організація по боротьбі з корупцією та дослідженню питань корупції у світі. ТІ створена у 1993 р. колишнім директором Світового банку Пітером Айгеном. Місія організації полягає в тому, щоб зупинити поширення корупції і підвищити прозорість, підзвітність і цілісність на всіх рівнях і у всіх секторах суспільства. Як вказано на веб-сайті ТІ, їх основними цінностями є: прозорість, підзвітність, чесність, солідарність, сміливість, справедливість і демократія. ТІ співпрацює з усіма окремими особами і групами, некомерційними і некомерційними корпораціями й організаціями, а також з урядами і міжнародними органами, прихильниками запобігання корупційним злочинам, з урахуванням тільки встановлених політик і пріоритетів. Transparency International складається з більш ніж 100 філіалів – місцевих незалежних організацій, які запобігають корупційним злочинам у своїх країнах [129]. Оскільки представництва укомплектовані місцевими експертами, вони є більш обізнаними щодо специфіки корупційних злочинів всередині певної держави, а отже, можуть визначити пріоритети і підходи, необхідні для запобігання корупційним злочинам в певних умовах. Місцеві представництва та центральний офіс організації відіграють вирішальну роль у формуванні колективної роботи і досягненні регіональних і глобальних цілей (наприклад, Стратегія 2020, яка визначає подальший розвиток і цілі ТІ).

Пріоритетними напрямками роботи ТІ по всьому світу є: формування антикорупційного світогляду і правосвідомості громадян; інституціоналізація громадського контролю і громадського доступу до інформації про роботу державних органів; забезпечення дієвості існуючих антикорупційних механізмів; надання юридичної допомоги у справах про корупцію. Найпомітніші досягнення ТІ як світова організація має у сфері дослідження корупції:

- створивши Індекс сприйняття корупції (Corruption perception index), Світовий барометр корупції (Global corruption barometer), Світовий корупційний звіт (Global corruption report), Індекс хабародавців (Bribery payers index), систему підтримки Anti-corruption Helpdesk (антикорупційна допоміжна панель);

- проводячи оцінювання антикорупційних заходів у різних країнах світу;
- запровадивши всесвітню мережу антикорупційних досліджень.

Діяльність ТІ користується успішним досвідом впливу на

антикорупційну політику як окремих держав, так і цілого світу: завдяки впливу організації лідери Великої двадцятки (G20) визнали корупційні злочини загрозою світовій економіці і наголосили на необхідності введення механізмів запобігання цьому явищу; Європейський Союз видав директиву щодо обов'язковості країнам-членам Союзу запровадити єдині реєстри бенефіціарних власників приватних підприємств; завдяки зусиллям ТІ уряд Великої Британії публікує інформацію стосовно іноземних компаній, які володіють земельними ділянками і нерухомістю на території Англії та Уельсу [130].

У цілому діяльність світової мережі ТІ провадиться завдяки національному представництву, зокрема і в Україні. Відзначимо, що таким чином всесвітня мережа здатна впливати на антикорупційні процеси всередині нашої держави, саме через діяльність філії, створеної згідно із законодавством України. ТІ Україна запозичила найкращі практики світової мережі і продовжує імплементувати їх в антикорупційну програму нашої країни.

International Anti-corruption Resource Center (Міжнародний антикорупційний ресурсний центр, далі – Центр) є неурядовою організацією, яка базується в США. Основною метою своєї діяльності Центр визначає навчання слідчих, аудиторів та інших уповноважених осіб, як виявляти, розслідувати і доказувати всі види корупційних схем. Організація переважно займається розробкою спеціальних інструкцій як для правоохоронних органів, так і для приватних підприємств, які сприяють покращенню обізнаності співробітників щодо корупційних злочинів. Ці інструкції включають тематичні дослідження, місцеві законодавчі акти і заходи, які можуть вживатися для виявлення, розслідування й доказування корупційних правопорушень. Центр надає доступ і до інших ресурсів, як-от: програмне забезпечення, консультаційні послуги [131]. Зазначимо, що Організація провадить власну діяльність не задля сприяння демократії, розбудові правової держави, розробці нової антикорупційної політики тощо, а з метою усунення такого важливого корупційного ризику, як недостатня кваліфікованість співробітників організації. Діяльність цієї МНО носить освітній характер. Центром було розроблено низку освітніх курсів: запобігання корупційним злочинам і відмиванню коштів у сфері публічних закупівель; запобігання корупційним злочинам і відмиванню коштів у сфері будівництва; проведення фінансової інспекції; запобігання корупційним злочинам і відмиванню коштів для аудиторів; запобігання й протидія незаконним ставкам і змові під час

проведення публічних закупівель; запобігання корупційним злочинам і відмиванню коштів за допомогою ІТ-технологій тощо [132].

Corruption Watch (Нагляд за корупцією, далі – CW) – неурядова організація із запобігання корупційним злочинам, заснована у 2009 р. і яка базується в Лондоні. CW деталізує і розкриває вплив неправомірної вигоди і корупційних злочинів в цілому на демократію, врядування і розвиток шляхом відстеження і контролю основних корупційних випадків. Вона також сприяє ефективному застосуванню глобального і національного законодавства із запобігання корупції і створення міжнародної мережі партнерів із запобігання корупційним злочинам. CW намагається вибудувати потужну кампанію допомоги прокурорам, правоохоронним органам, іншим громадським організаціям, журналістам, активістам і законодавцям в їх зусиллях із запобігання корупційним злочинам. Як і українські громадські організації, CW поширює інформацію про корупційні випадки через звіти, журналістів і засоби масової інформації, спектр соціальних мереж, публічні виступи і завдяки проведенню інших заходів із залученням широкої аудиторії, а також шляхом взаємодії із громадськими рухами, активістами, журналістами-розслідувачами, інформаторами. Представники організації подають судові позови проти корупціонерів із метою повернення коштів до державного бюджету (відзначимо, що такий захід пропонується запровадити Законопроектом №1165, який передбачає участь у кримінальному процесі так званих громадських обвинувачів). Напрями діяльності організації мало відрізняються від інших громадських організацій: виявлення і розслідування корупційних правопорушень, формування й реалізація антикорупційної політики, вплив на органи державної влади. Організація провела розслідування щодо впливу ліцензійної політики Великої Британії на стан корупції в Африканських регіонах; виконує адвокасі кампанію щодо посилення відповідальності за корпоративні злочини. У 2011 р. організації вдалося виявити документи, які вказували на серйозні фінансові зловживання і корупційні правопорушення під час виведення цінного рухомого майна з Російської Федерації та Анголи на користь приватних осіб [133].

Як відомо, одним із ключових положень Конвенції ООН проти корупції є залучення громадськості до процесу запобігання корупційним злочинам. Спираючись на це, створена UNCAC Civil society Coalition (Коаліція громадянського суспільства Конвенції ООН проти корупції) – глобальна мережа з понад 350 громадських організацій у більш ніж 100 країнах світу, які

сприяють ратифікації, імплементації й подальшому моніторингу виконання Конвенції. Ця організація заснована в серпні 2006 р. і покликана мобілізувати діяльність громадянського суспільства для цілей Конвенції на міжнародному, регіональному й національному рівнях.

Коаліція включає міжнародні, регіональні й національні групи, що провадять власну діяльність у сферах захисту прав людини, трудових прав, управління, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища і підзвітності приватного сектору. До неї, зокрема, входять такі організації та інституції, як: Access Info Europe (Доступ до інформації Європа), AfriCOG (Африканський Центр Відкритий Уряд), Базельський інститут управління, Університетський інститут управління BRAC, Christian Aid (Християнська допомога), Ініціатива з прав людини Співдружності, GAATW (Глобальний Альянс проти торгівлі жінками), Global Witness (Глобальний свідок), Інститут досліджень проблем безпеки в Африці, Мережа податкового правосуддя, Tearfund (Терфунд), Transparency International (Трансперенсі Інтернешнл), UNICORN (ЮНІКОРН) і багато інших.

Коаліція бере участь у заходах щодо просування положень Конвенції, налагоджує обмін інформацією між членами і надає підтримку національним громадським організаціям у діяльності, пов'язаній із ратифікацією, імплементацією і моніторингом Конвенції.

Метою першої адвокати кампанії коаліції протягом 2006-2009 р. було забезпечення ефективного, прозорого й дієвого механізму моніторингу Конвенції. Задля цього члени коаліції проводять інформаційні кампанії під час участі в різних міжнародних подіях міжурядового значення. Цей етап завершився прийняттям в листопаді 2009 р. єдиного механізму перегляду положень Конвенції, який почав функціонувати в липні 2010 р. На цей час коаліція прагне забезпечити участь громадськості у цьому механізмі. Такі кроки є важливими, оскільки вони забезпечать наявність громадського контролю над звітом щодо перегляду положень Конвенції в тих або інших країнах.

Коаліція також вживає заходів щодо запобігання корупції, передбачені Конвенцією, а саме щодо доступу до інформації, повернення активів і захисту викривачів корупції. У цілому особлива увага приділяється інформаційним кампаніям, тобто саме довкола них коаліція будує власну діяльність.

Іншим є завдання Transparify (Трансперіфай) – організації, яка забезпечує ведення першого у світі глобального рейтингу фінансової

прозорості великих аналітичних центрів. На початку 2014 р. проектом було проаналізовано більш ніж 150 веб-сайтів аналітичних центрів майже в 40 країнах, щоб з'ясувати, чи надають вони інформацію про те, хто і як їх фінансує. Transparify зосереджується на корупції всередині аналітичних центрів, оскільки вони відіграють важливу роль у публічних дебатах і розробці державної політики у всьому світі. Цей проект було запроваджено, оскільки є побоювання, що деякі рекомендації з питань політики, які надаються окремими аналітичними центрами, можуть бути зумовлені скоріше інтересами їх спонсорів, ніж справді незалежними дослідженнями й аналізом. Transparify наголошує на тому, що корупційні злочини можуть існувати і всередині громадянського сектору, а отже, необхідна перевірка його заангажованості.

UNICORN (ЮНІКОРН) – організація, яка спрямовує власну діяльність на мобілізацію й підтримку громадськості (переважно профспілок) у запобіганні корупційним злочинам. На сьогодні активність UNICORN відповідає сучасним тенденціям антикорупції, серед яких розробка державної антикорупційної політики, побудова демократії, проведення економічних реформ, що сприятимуть зниженню рівня корупційних злочинів, і реформа державного сектору в цілому. Важливу роль у діяльності організації відіграють профспілкові комітети, тому UNICORN прагне надавати підтримку у вигляді поширення інформації/досвіду і розробки навчальних матеріалів серед представників профспілок. Як і International Anti-corruption Resource Center, UNICORN концентрує власні зусилля на сфері запобігання корупції на підприємствах будь-якої форми власності, зокрема: моніторинг діяльності транснаціональних компаній і підтримка ініціатив, спрямованих на запобігання корупційним злочинам серед цих компаній; захист викривачів; моніторинг процесів приватизації з метою підвищення їх прозорості. У той же час, як і будь-яка громадська організація, UNICORN провадить і дослідницьку діяльність. Організацією реалізуються проекти з дослідження способів запобігання корпоративній корупції у світі й моніторингу заявницької активності про випадки таких корупційних правопорушень; оцінки впливу нових реформ державного управління на корупційні злочини; виявлення перешкод для переслідування і покарання корупційних компаній. Важливим напрямом також є вивчення ролі громадськості та, зокрема, профспілок у сприянні ратифікації Конвенції про боротьбу з хабарництвом, яка була прийнята Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD).

Global Witness (Глобальний Свідок, далі – GW). Особливістю цієї МНО



є те, що вона діє в природоохоронній сфері і корупційних злочинів на неї. Одним із проявів трансформаційних процесів у сучасному суспільстві й економіці, який відокремлюється вченими, є подальше поширення на екологічну сферу корупційних злочинів, яка значною мірою детермінує і підсилює дію факторів, що стосуються недоліків правозастосовної діяльності контролюючих і правоохоронних органів. Особливо яскраво корупційні чинники проявляють свій детермінуючий вплив стосовно злочинів, пов'язаних із незаконним та, найчастіше, корисливим заволодінням природними ресурсами. До таких злочинів, зокрема, відносять незаконну вирубку лісу і нелегальну розробку невідновлювальних природних ресурсів [134]. GW наголошує, що більшість із найгірших екологічних правопорушень у світі зумовлені експлуатацією природних ресурсів і корупційними злочинами на глобальному політичному й економічному рівнях. Global Witness здійснює розслідування, розкриває інформацію про такі правопорушення і провадить адвокатські кампанії за зміни у цій сфері. GW використовує загальноприйняті методи виявлення корупційних злочинів: інформаційні розслідування, подальше складання звітів щодо них, співпраця із викривачами, моніторинг операцій із природними ресурсами на предмет їх законності тощо.

На міжнародному рівні також поширеною є практика об'єднання в коаліції неурядових організацій. Одним із прикладів цього є Integrity Action (Дія доброчесності, далі – ІА) – мережа представників громадських організацій, університетів і політиків, які тісно співпрацюють з урядами, медіаорганізаціями, підприємствами з метою підвищення прозорості й чесності в державних установах. На веб-сайті організації наголошується на важливості об'єднання різних представників громадськості в єдине ціле, оскільки лише спільними зусиллями суспільство може досягти результатів у запобіганні корупційним злочинам. Головною метою діяльності організації є: поширення серед громадян такої цінності, як чесність, сприяння їх активній участі у створенні інститутів громадянського суспільства для просування державних реформ (зокрема, антикорупційних). Така діяльність, на думку представників ІА, має відбуватися через дотримання чотирьох ключових обставин: підзвітність суспільству, компетентність, чесність і виконання завдань без залучення у свою діяльність корупційних складових [135]. Коаліція розробила уніфіковані цілі, яких мають дотримуватись усі її учасники; ними є:

– забезпечення ефективності діяльності шляхом адаптації до умов, в

яких діє організація, розширення партнерства, вирішення ключових питань, що стоять не тільки на загальнонаціональному, а й на місцевому рівнях;

- поширення зібраних раніше емпіричних даних, підтримка досліджень щодо антикорупційної тематики, обмін думками і незалежна оцінка таких досліджень, залучення до них інших інститутів громадянського суспільства, університетів, навчальних закладів і засобів масової інформації;

- широка взаємодія з політиками, громадянами та інституційними лідерами;

- сприяння відкритості інформації і пропаганді чесності;

- підтримка інших партнерів ІА [135].

Організація Freedom House (Дім Свободи) регулярно проводить комплексні дослідження, які на основі узагальненої характеристики економічних, політичних та інших показників, рівня свободи і демократичності дозволяють визначити рейтинг кожної держави. Місце в рейтингу дає змогу віднести кожну державу до категорії Free (вільна), Partly Free (частково вільна) або Not Free (невільна). Серед численних проектів організації слід виокремити дослідження «Freedom in the world» (Свобода в світі) і «Nations of transit» (Транзитні суспільства), у кожному з яких здійснюється аналіз сприйняття корупційних злочинів на державній службі. З 1995 р. організація Heritage Foundation (Фонд спадкування) розраховує Індекс економічної свободи (Index of economic freedom). Як випливає з назви, основна увага у цього приділяється питанням економічним й інвестиційним, але у той же час досліджується і вплив корупційних злочинів на економіку країни [136]. На сьогодні він є одним із найбільш комплексних індексів, які враховують різноманітні фактори за восьми ключовими галузями: корупційні злочини в судовій, митній та адміністративній системах; нетарифні бар'єри для торгівлі, такі як імпорتنі заборони і квоти, ліцензування тощо; фіскальний тиск держави; ефективність судової системи і здатність забезпечити виконання контрактів; контрольний тиск на бізнес – медичний, екологічний контроль, норми безпеки; обмеження банківської діяльності; регулювання ринку праці; чорний ринок – контрабанда, піратство у сфері інтелектуальної власності [136].

Неурядова організація Проект світової справедливості (World Justice Project) на підставі опитування 97 тис. громадян у 97 країнах, а також понад 2,5 тис. експертів щорічно пропонує Індекс верховенства права, який оцінює країни за показниками у восьми сферах, серед них межі повноважень

центральної влади, корупційні злочини, безпека, фундаментальні права, відкритість уряду, регуляторне середовище, цивільна і кримінальна юстиція [137]. Існують також й інші показники, наприклад: Індекс прозорості організації PricewaterhouseCoopers (Прайсуотерхаускуперс), Індекс несприятливості державного управління Всесвітнього банку тощо. Подібні зіставлення країн із різними характеристиками корупційних злочинів, економіки, правової і соціальної сфер становлять інтерес не тільки з точки зору наукового дослідження феномену корупційних злочинів, вони можуть також розглядатися як корисний інструмент для розроблення основ антикорупційних політики. Звісно, при цьому слід враховувати, що в законодавстві держав світу по-різному визначається поняття й обсяг корупційних злочинів, існують відмінності у фіксації корупційних практик у державних статистичних даних тощо [138].

Розглянувши зарубіжний досвід залучення громадськості до антикорупційних процесів, основні аспекти діяльності провідних міжнародних неурядових організацій, які діють у сфері запобігання корупції, можемо зазначити наступне: залежно від напрямку діяльності МНО ці організації поділяються на моніторингові, освітні, дослідницькі, ті, що впливають на антикорупційну політику. Однак жодну з вищенаведених організацій навряд чи можна віднести лише до одного виду: як ми змогли побачити, майже кожна МНО діє у вище перелічених напрямках. Українські громадські організації, підтримуючи ці тенденції, також провадять власну діяльність у декількох напрямках. З одного боку, такий розподіл дозволяє розширити межі впливу певної громадської організації, з іншого – може призвести до розпорошення уваги на великій кількості завдань, які ставляться перед організацією. Тому розподіл на напрями діяльності потребує наявності великої кількості якісних співробітників.

Позитивним досвідом впливу громадськості на антикорупційні процеси є створення міжнародних коаліцій громадських організацій, що довели UNCAC Civil society coalition, Integrity Action. На жаль, практика діяльності українських громадських організацій на міжнародному рівні нерозповсюджена. Це може відбуватися з декількох причин. Однією з них, на думку вчених, є те, що такі організації створюватимуться на кошти олігархів і будуть підконтрольні певним політичним колам, як наслідок, їх не сприйматимуть на міжнародній арені [127]. Звідси випливає і наступна перешкода – брак фінансування, який не дозволить засновувати

представництва на території інших держав. Національні громадські організації мають у найближчому майбутньому об'єднуватися в коаліції (такий приклад вже існує в нашій країні – Реанімаційний пакет реформ) і виводити їх на міжнародний рівень задля посилення впливу на антикорупційні процеси всередині країни. Проте зараз доцільним виглядає створення МНО регіональних представництв на території України і налагодження співробітництва з вже існуючими громадськими антикорупційними організаціями нашої країни. Зважаючи на відносну легкість реєстрації таких представництв, цей шлях взаємодії виглядає значно реальнішим. Успішним прикладом такого способу є Transparency International Україна, яке є регіональним представництвом всевітньої мережні Transparency International. Представництва МНО матимуть більше можливостей для впливу на органи державної влади з метою проведення антикорупційних реформ, оскільки виражають думку глобальних світових антикорупційних мереж, яка враховується державами.

## **Висновки до розділу 2**

Всебічно розглянуто міжнародні стандарти участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам. У хронологічному порядку вивчено міжнародні документи щодо правової основи залучення громадськості до антикорупційної діяльності. Наголошено, що саме завдяки ратифікації нашою державою міжнародних нормативних актів із питань запобігання корупції у національному законодавстві закріпилося положення щодо участі громадськості в антикорупційному процесі.

Встановлено, що порівняно із попередніми роками міжнародні стандарти участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам поступово впроваджуються в українське законодавство. Так, за активного сприяння громадських організацій в державі створено нові антикорупційні органи, які до того ж мають у своїй структурі громадські ради. При цьому враховуються не тільки спеціалізовані антикорупційні міжнародні конвенції, а й документи, що носять загальний характер. Важливим є запровадження практики щодо визначення правового статусу представників громадськості, які викривають і надають у подальшому інформацію про корупційні злочини.

Досліджено практику взаємодії українських громадських організацій із фінансовими донорами, які можуть бути представлені органами влади країн

світу і міжнародними організаціями. Встановлено, що основним напрямом діяльності донорських організацій є антикорупційні стратегії з надання ресурсної допомоги для впровадження реформ чи проектів у сфері запобігання корупційним злочинам. За сприяння донорів громадськими організаціями реалізується багато антикорупційних програм. Перспективи розвитку взаємовідносин між донорами і громадськістю вбачаються в залученні більшої кількості фінансової допомоги для антикорупційної освіти громадян; здійсненні донорами, разом із громадськими організаціями, інформаційно-просвітницьких кампаній з антикорупційних питань; обміні співробітниками і запозиченні в подальшому позитивного досвіду один одного. Наголошено, що важливим є контроль за фінансами з боку донорських організацій, оскільки останнім часом поширеними темами в українському суспільстві є «грантоїдство» і відмивання коштів представниками громадських антикорупційних організацій. Донорами було розроблено значну кількість запобіжних механізмів таким діям: системи звітності, інститут викривачів, санкції за виявлені випадки корупції при взаємодії з партнерами. Не менш значущим аспектом співробітництва донорів і громадських організацій є її оцінка, яка має здійснюватися на підставі моніторингу відповідності досягнутих результатів очікуванню.

Розглянуто досвід залучення громадськості до запобігання корупційним злочинам в зарубіжних країнах. З'ясовано, що у провідних країнах світу практика участі громадськості в антикорупційних заходах є досить поширеною. Ці заходи являють собою: викривальну діяльність пересічних громадян, громадські обговорення, громадський контроль тощо.

Проаналізовано діяльність міжнародних неурядових організацій у світі та в Україні. Зроблено висновок про те, що основними напрямками діяльності цих організацій є моніторинг, антикорупційна освіта, проведення досліджень з антикорупційної тематики, розробка антикорупційної політики як для країн, так і для окремих підприємств, установ, організацій. Обговорено можливість впровадження цього досвіду в українські реалії, зокрема, щодо об'єднання українських громадських організацій у коаліції; розгляд питання про вихід таких коаліцій на міжнародний рівень; створення регіональних філій міжнародних неурядових організацій задля посилення впливу на органи влади; розширення сфер діяльності на приватний сектор суспільного життя.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ТА ЗАХОДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Роль громадськості в проведенні антикорупційної реформи в Україні

Події останніх років у країні підтвердили, що досить незначна кількість законодавчих змін відбувається без участі громадськості. Особливо це стосується сфери запобігання корупційним злочинам, оскільки цей сектор суспільних відносин наразі є одним із ключових для подальшого руху нашої країни в бік європейської інтеграції. Участь громадськості в Національній системі доброчесності дозволить утворити стійку систему, яка ефективно запобігатиме корупційним злочинам, в рамках більш широкої протидії проти зловживання владою, посадових злочинів і незаконного привласнення в усіх його формах [139]. До цього часу ми спостерігали активізацію такої участі, але питання ефективності цього процесу все ще залишається відкритим.

Для початку потрібно розглянути нормативне регулювання прав громадськості на участь у процесі становлення й виконання антикорупційної політики. Основою цього, безперечно, є Конституція України, а саме ст.38, де закріплено громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [140]. Надалі права також передбачені такими законами як:

– Закон України «Про громадські об'єднання» – п.4 ч.1 ст.21: брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя [42];

– Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» – п.5 ст.10: вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню [26];

– Закон України «Про запобігання корупції» – п.4, 5 ст.21: брати участь

у парламентських слуханнях та інших заходах із питань запобігання корупції та вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції [30].

Потрібно також наголосити, що участь громадськості у процесі формування й реалізації антикорупційної політики є лише правом, а не обов'язком у законодавчому розумінні. Хоча Закон України «Про запобігання корупції» і не містить прямої норми щодо обов'язкового залучення громадськості до такої діяльності, але це прослідковується в нормах вищезгаданого Закону. Зокрема, ст.18 визначає головні засади формування антикорупційної політики в державі: зазначаються основні суб'єкти формування, реалізації (серед них прямо не вказана громадськість), строки формування. Так, згідно з ч.2 ст.18 Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує й оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. При цьому, участь у парламентських слуханнях із питань запобігання корупції є одним із основних прав громадськості. Однак, в той же час вказується, що НАЗК є головним суб'єктом розробки Антикорупційної стратегії на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Отже постає питання: чи потрібно закріпити норму щодо обов'язкового залучення громадськості до формування й реалізації антикорупційної політики? Спробуємо розібратися. Так, за даними проведених досліджень, громадськість не зустрічає супротиву з боку органів влади у цьому питанні: більшість співробітників громадських організацій вказують, що органи влади позитивно реагують на їх пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства. Вважаємо, що обов'язкове залучення громадськості унеможливить потенційне небажання з боку органів державної влади допускати її до участі в формуванні та реалізації антикорупційної політики. Таким чином, особливості проведення політики та їх відображення в законодавстві виявляють себе при розгляді саме цих політико-правових документів, які започаткували процес якісного перетворення суспільного й державного життя і за допомогою яких він одержав розвиток і нормативне забезпечення [141].

Налагодження ефективної співпраці громадськості з органами державної влади й органами місцевого самоврядування відбувається в

напрямах консультування, участі й партнерства, що є важливим і ефективним інструментом для:

- системної взаємодії органів влади і громадськості у формі діалогу;
- участі громадян в управлінні державними справами;
- вільного доступу до інформації про діяльність органів влади;
- забезпечення гласності, відкритості й прозорості органів влади;
- громадського моніторингу й контролю [142].

Як ми неодноразово зазначали раніше, громадськість бере участь у процесах формування й реалізації антикорупційної політики шляхом надання рекомендацій. Виходячи з цього пропонуємо розглянути обидва етапи окремо.

*Надання рекомендацій щодо формування антикорупційної політики:* у науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення заходів, за допомогою яких громадськість може брати участь у формуванні антикорупційної політики. Але узагальнивши всі наявні розуміння, можна згрупувати їх в один єдиний напрямок – здійснення *громадської адвокації або адвокасі кампаній*. Адвокасі (громадянське представництво) – це діяльність з представлення інтересів громадян шляхом їх участі у процесі прийняття рішень, націлених на зміну політики на місцевому або державному рівні; свідомості учасників процесу; законодавства. Зауважимо, що на сьогодні існує проект Закону України «Про публічну адвокацію», де також надано визначення адвокасі, а саме: діяльність суб'єкта адвокації, яка спрямована на підтримку прийняття, зміни або скасування законів, інших нормативно-правових актів, формування їх проектів, органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, а також депутатами усіх рівнів. Виходячи із наведених понять, можемо констатувати, що такі програми громадянського представництва можуть бути направлені на: зміну політики (громадське лобювання), системні (зміна у практиці прийняття рішення) і демократичні зміни. Ці поняття досить часто позначають як тріаду адвокасі [136]. Наразі, більшість громадських антикорупційних організацій позиціонує свою діяльність як адвокасі. Однак, лише незначна кількість респондентів як серед громадян, так і серед співробітників громадських антикорупційних організацій відмітили адвокасі діяльність громадськості як основу (якщо узагальнити усі наявні відповіді, то кількість відповідей не перевищує 12%). Це викликає певні сумніви, адже більшість громадських організацій має на меті просування нових законодавчих змін у



сфері запобігання корупційним злочинам.

Раніше вказаний проект Закону «Про публічну адвокацію» містить перелік прав фізичної особи, яка здійснює адвокаційну діяльність. Права юридичної особи приватного права, громадського об'єднання або асоціації громадських об'єднань, що мають статус юридичної особи, на жаль, не передбачено. Однак, виходячи з практичного аналізу діяльності громадських антикорупційних організацій можемо виділити наступні напрями їх адвокатської діяльності: а) ініціювання і проведення громадської антикорупційної експертизи діяльності органів публічної влади, законів і законопроектів; б) формування антикорупційних ініціатив; в) участь у формуванні антикорупційних інституцій та переатестації працівників правоохоронних органів; г) публічне обговорення рішень органів державної влади, проектів нормативно-правових актів; г) утворення спільних консультаційно-дорадчих органів державної влади та експертних установ; д) проведення мирних зібрань.

Перераховані вище заходи є основними під час формування антикорупційної політики держави з огляду на їх важливість. У результаті здійснення зазначених заходів, громадськість надає рекомендації відповідним владним суб'єктам щодо зміни антикорупційної політики держав.

Основною метою *громадської антикорупційної експертизи* є виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень і, відповідно, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Вчені та експерти погоджуються, що здійснення громадської експертизи є одним із найдієвіших заходів задля виявлення корупціогенних факторів в чинних законах або законопроектах, що готуються. За даними проведеного дослідження, лише приблизно половина (46%) респондентів серед громадських експертів вказали, що громадські антикорупційні експертизи є одним із напрямів їх діяльності. Звичайні ж громадяни взагалі не віддали цьому інструменту належної уваги – лише 20% вважають цей захід дієвим. Законодавчо процес здійснення такого виду експертизи регулюється: ст.55 закону України «Про запобігання корупції» вказує, що за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів

здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у цій сфері [30]. При цьому Закон обмежується лише загальними питаннями стосовно громадської антикорупційної експертизи, не зазначаючи процедурних питань її проведення. Міністерством юстиції України була затверджена спеціальна Методологія проведення антикорупційної експертизи [144]. Цей нормативно-правовий акт регулює процес проведення антикорупційних експертиз, як громадських, так і державних. Переважно в ньому надаються відповіді питання як робити детальний аналіз законодавчих актів, і яким чином оформлювати висновки щодо проведеної експертизи. Відзначимо, що і Регламент Кабінету Міністрів України [145] передбачає право на проведення громадської антикорупційної експертизи: при проведенні такої експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Також даний параграф зобов'язує Кабмін розглядати під час опрацювання проекту пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи [146]. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» № 975-IV від 19.06.2003 р. [147] в ст. 19 передбачає, що в рамках здійснення громадського контролю громадським організаціям гарантується можливість проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм та представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування складових частин воєнної організації та правоохоронних органів держави [146]. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 5 листопада 2008 року № 976 також наголошує на важливості такої експертизи, оскільки вона є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення громадськими об'єднаннями оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання ними рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [148].

Однак, громадські організації не так часто використовують вищезазначені акти в якості взірцевих (наприклад, ту ж саму Методологію Мін'юсту). Саме тому низка неурядових організацій на чолі з Transparency International Україна та за підтримки Програми розвитку ООН в Україні розробили Методичні рекомендації з проведення громадської антикорупційної експертизи, які покликані допомогти особам, які мають мінімальний досвід у здійсненні громадського моніторингу. Методологію також доповнює посібник, де викладено основні правила того, як користуватися цією методологією [149]. Об'єктами антикорупційної експертизи загалом можуть бути:

1) акти законодавства України та їх проекти. Це закони України, чинні міжнародні договори України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.

2) роз'яснення щодо застосування актів законодавства України. Йдеться про відповідні роз'яснення, що надаються:

- комітетами ВР відповідно до Закону «Про комітети Верховної Ради України»;
- судами відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» і процесуального законодавства;
- Міністерством юстиції України та іншими органами державної влади;

3) нормативно-правові акти органів державної влади та їх проекти. Маються на увазі такі акти: міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю; інших органів державної влади; міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим (далі – АРК); обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю [150]. Нормативно-правові акти органів державної влади визнаються й ті, що прийняті (видані) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, але: ще не підписані відповідною службовою особою; ще не зареєстровані, хоча підлягають реєстрації; ще не набрали чинності; не вступили в дію, хоча й набрали чинності; втратили чинність у цілому, хоча є ретроактивними щодо певних відносин;

4) міжнародні договори, що не набрали чинності для України.

Експертами відзначається, що важливим є і вибір об'єктів громадської антикорупційної експертизи. Вони мають обиратися за наступними критеріями: статус (юридична сила) документа; суб'єкт законодавчої ініціативи, який прийняв відповідний документ; предмет правового регулювання; стан реалізації законодавчої пропозиції та інші обставини [150].

Не менш дієвим заходом у запобіганні корупційним злочинам є формування *громадських ініціатив*. Прикладами таких ініціатив можуть бути: коаліції громадських організацій (Реанімаційний пакет реформ, Ініціатива 11 тощо), громадські рухи, інформаційні платформи, освітні програми тощо. Успішними прикладами громадських ініціатив є створення платформ Prozorro та Dozorro – онлайн-сервіси, за допомогою яких здійснюється контроль за проведенням публічних закупівель; запуск системи електронного декларування посадових осіб органів влади. Теза про популярність цього методу запобігання корупції серед громадських активістів підтверджується даними дослідження: 50% опитаних співробітників громадських антикорупційних організацій вказали, що через участь у коаліціях громадських організацій вони здатні впливати на формування державної антикорупційної політики. При цьому потрібно зазначити про слабкість громадських ініціатив на місцевому рівні порівняно із національним рівнем. Експерти Національного інституту стратегічних досліджень в одній із своїх аналітичних статей вказували, що це пояснюється: соціальною інертністю організацій громадянського суспільства на місцевому рівні; недосконалістю правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні; небажанням місцевих рад долучати громадськість до спільного прийняття рішень [151]. До найбільш успішних наразі існуючих громадських ініціатив варто віднести створення системи оприлюднення інформації про публічні закупівлі Prozorro, яка після свого створення дозволила зекономити 22 млрд грн бюджетних коштів.

До прикладів співпраці влади, громадськості та бізнесу варто включити й ініціативу «Разом проти корупції», яку було засновано на форумі «Міжнародний день боротьби з корупцією в Україні-2016». До ініціативи залучилисьб громадські антикорупційні організації України, як-от: Реанімаційний Пакет Реформ (РПР), громадська організація «Разом проти корупції», Transparency International Україна, Проектний офіс Національної ради реформ, такі організації як International Development Law Organization, Deloitte, EBA, ACC, громадські ради при міністерствах та понад 30

громадських об'єднань [152].

*Участь у формуванні антикорупційних інституцій та переатестації працівників правоохоронних органів.* Незадовго після закінчення Революції гідності, громадськість почала активно сприяти створенню нових законодавчих антикорупційних актів. Зокрема, був прийнятий раніше зазначений антикорупційний пакет реформ, який закріплював норми про створення двох нових інституцій: НАБУ та НАЗК. Для НАБУ, наприклад, громадськість акумулювала кошти від Західних партнерів, і саме через їхній тиск процедура створення НАБУ пройшла прозоро та демократично (опосередкована участь у формуванні органу). Щодо НАЗК, то в Законі України «Про запобігання корупції», в п. 5 ч. 4 ст. 5 вказано, що до конкурсної комісії, яка обиратиме членів НАЗК, входять і чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупційним злочинам. До того ж, громадськість може брати участь у відборі кандидатів до НПУ (п. 46 Типового положення) [153] (безпосередня участь). Звісно, ідея залучення представників громадськості до конкурсних комісій є своєчасною, з огляду на розвиток громадянського суспільства в нашій державі, однак вона не реалізується в повній мірі. Органи влади в будь-який спосіб намагаються позбавити громадських активістів права на участь у конкурсних комісіях. Протягом 2015-2016 р. відбувався процес конкурсного відбору членів НАЗК та запуск функціонування цієї інституції. У ході конкурсу з відбору членів Агентства відбувались маніпуляції при обранні представників громадськості до конкурсної комісії. Крім того, призначення одного з членів НАЗК, на думку експертів громадянського суспільства, могло відбутися з порушенням законодавства. Хоча початок діяльності Агентства планувався на серпень 2015 р., однак фактично він відбувся лише 15.08.2016 р., із річним запізненням, тому під загрозою вчасного та якісного виконання опинились усі визначені для виконання Агентством завдання Антикорупційної стратегії та Державної програми [78]. Сюди також варто віднести і створення Національного агентства з питань розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та Державного бюро розслідувань.

*Публічне обговорення рішень органів державної влади, проектів нормативно-правових актів* зазвичай проводиться у формі громадських обговорень. Порядок та процедура здійснення цього заходу регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі

громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.10.2010 №996 [154]. Цією Постановою було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Він визначає основні вимоги, що ставляться до органів виконавчої влади при проведенні таких консультацій: вказується основні питання, з яких можуть проводитись консультації; форми проведення консультацій – обговорення, електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми проведення) і вивчення громадської думки (опосередкована форма проведення); способи проведення обговорень і т.д. У цьому акті зазначається, що в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері (в нашому випадку – антикорупційній). Тому органи влади мають неодмінно залучати громадськість до обговорення законопроектів, які приймаються в сфері запобігання корупційним злочинам. Відзначимо також, що ініціювання громадських обговорень може відбуватись і за бажанням самої громадськості: відомі випадки, коли законопроекти щодо змін антикорупційного законодавства, які розроблялись громадськими активістами, були адресовані широкому загалу. Як правило, за результатами громадських обговорень та вивчення громадської думки складаються звіти, які мають враховуватись розробниками законопроекту.

*Утворення спільних консультаційно-дорадчих органів державної влади та експертних установ.* За часів становлення нової Антикорупційної стратегії на 2015-2017 р. почали активно створюватись дорадчі органи при органах влади: Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, Цільова команда реформ при Міністерстві Юстиції України. Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції був створений раніше, але запрацював з новою силою після Революції Гідності та обрання нового складу Верховної Ради. Громадські експерти та громадяни не дуже високо оцінюють ефективність такої участі: лише 13% експертів вказують, що через участь у Національній раді з питань антикорупційної політики при Президентові України, Комітеті Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції, Цільовій команді реформ з антикорупції вони здатні впливати на формування антикорупційної політики; і лише 23% громадян вважають, що участь громадськості у роботі наглядових рад при

міністерствах і відомствах є ефективним заходом запобігання корупційним злочинам. Все це вказує на те, що органи державної влади обмежуються допуском до участі у роботі таких органів, не надаючи при цьому реальних прав представникам громадськості. Твердження про те, що консультативно-дорадчі органи є підконтрольними та керованими досі залишається актуальним. У інтернет-ЗМІ розповсюдженою думкою є те, що більшість громадських рад поділяється на два типи: яка перебуває у стані непорозуміння з органом, при якому вона діє та яка є повністю підконтрольна держорганам, діє в їх інтересах і озвучує тільки ту інформацію, яку дозволяють куратори. Ні про який громадський контроль, звичайно, в такому випадку вже не може бути й мови [155].

Загалом класифікувати утворені консультативно-дорадчі структури при органах державної влади, органах місцевого самоврядування можна за такими напрямками:

- за строком діяльності: *тимчасові* (наприклад, для розроблення певного рішення), *постійні* (мають довготривале завдання, хоча періодично змінюють склад) [142];

- за напрямом урахування мети їх діяльності та функцій: *представницькі* (представляють та узгоджують інтереси різних груп громадськості, налагоджують обмін думками між представниками таких груп та органами державної влади або органами місцевого самоврядування); *експертні* (надають експертну, консультативну та інформаційну допомогу органам державної влади або органам місцевого самоврядування) [142]; *залучені до виконання владних повноважень* (виконують функції мобілізації та самоорганізації громадян, їх безпосереднього залучення до формування і реалізації політики); *апеляційні* (забезпечують незалежний «арбітраж» у спірних питаннях, що виникають між громадянами або громадянами та посадовими особами); *органи громадського контролю* (виконують функції незалежного контролю і нагляду за діяльністю органів державної влади або органів місцевого самоврядування) [142].

На особливу увагу заслуговує також такий захід – *проведення мирних зібрань, акцій протесту, страйків з метою впливу на органи влади*. Звичайно, громадські організації прагнуть зберігати статус «мирних» зібрань – проводяться зібрання під різними назвами та різними гаслами. Останніми, наприклад, можна вказати вимоги щодо законодавчого закріплення ширших повноважень НАБУ під час здійснення досудового розслідування; проведення

акції задля стимулювання вищих посадовців заповнення електронних декларацій. Проведення таких заходів сприятиме інформаційно-аналітичному забезпеченню запобігання корупційним злочинам, оскільки підвищить знання населення про стан, динаміку та потреби її запобігання [156].

Проаналізувавши всі наявні заходи участі громадськості у формуванні антикорупційної політики держави, можемо сказати наступне: громадськість здебільшого не зустрічає перешкод в процесі надання рекомендацій щодо формування такої політики. Згідно з даними дослідження 60% громадських експертів вказали, що, пропозиції за результатами проведених антикорупційних досліджень/громадської антикорупційної ініціативи приймаються та враховуються органами влади; ті ж самі 60% відповіли, що суб'єкти законодавчої ініціативи (Президент України, Кабінет Міністрів України, народні депутати України) розглядають пропозиції громадськості щодо вдосконалення антикорупційного законодавства та розглядають їх у рамках законопроектів. Логічно було б припустити, що основні перешкоди при здійсненні загальносоціального запобігання зустрічаються на етапі реалізації антикорупційної політики.

*Реалізація антикорупційної політики.* Процес реалізації певної політики визначається як складний та багатогранний процес, тому й роль громадськості у ньому є відповідною. Вчені віддають другорядну роль неурядовим організаціям, які прямо зацікавлені в реалізації певної політики й беруть у ній безпосередню участь. Неурядові організації можуть виступати: джерелами знань, особливо під час вирішення складних питань, а також вироблення нових ідей та формування зворотного зв'язку; засобом мобілізації ресурсів; а також засобом підтримання політичної стратегії та окремих програм [157]. У процесі реалізації антикорупційної політики, органи державної влади своїми неефективними діями наражаються на хвилю суспільного невдоволення, що, своєю чергою, підвищує роль громадських антикорупційних організацій у цьому процесі.

Нормативним актом, що закріплює законодавчі основи впровадження антикорупційної політики в Україні є Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 р. (далі – Програма) [158], що передбачає відповідні завдання і заходи та очікувані результати по кожному з розділів Антикорупційної стратегії.

На етапі реалізації державної антикорупційної політики, громадськість



у двох напрямках: моніторингу і контролю, які тісно між собою взаємодіють – без моніторингу неможливо здійснювати якісний контроль. Як відзначали автори «Альтернативного звіту щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики» стосовно залучення громадськості до моніторингу імплементації антикорупційної політики, то практичних успіхів досягти у цій частині органам державної влади не вдалось. На зміну Національному антикорупційному комітету, який жодного разу не розглянув на своєму засіданні питань моніторингу антикорупційної політики, утворено Національну раду з питань антикорупційної політики [159].

Стосовно залучення громадськості до підготовки регіональних антикорупційних програм, то необхідно відзначити, що такі програми ухвалені відповідно до Плану заходів із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 514. Відповідно, вони були ухвалені з урахуванням визначених у Плані заходів строків, тобто у 2012-2013 р. Моніторинг стану розробки регіональних антикорупційних програм здійснено Всеукраїнською Спеціальною Колегією з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю наприкінці 2013 р. Серед результатів моніторингу відзначено і залучення стан громадськості до розробки регіональних програм. До розробки програм громадськість було залучено лише у 15 з 27 регіонів, при цьому участь громадськості була здебільшого формальною та обмеженою. Ця помилка повинна бути виправлена у ході реалізації Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014-2015 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 1176, яким передбачено прийняття нових регіональних антикорупційних програм [159].

Більшість представників влади декларують готовність до співпраці з недержавними організаціями (зокрема, з аналітичними центрами), причому вони вважають це необхідним на регулярній основі, а третина – ситуативною, за потребою. Незважаючи на загальне зростання рівня співпраці, лише кожен десятий представник влади постійно співпрацює з неурядовими аналітичними центрами як представниками громадськості, а кожен другий – іноді, хоча майже половина респондентів від влади вважає, що діяльність таких центрів впливає або скоріше впливає на вироблення стратегій і конкретних владних рішень. Такий підхід, може свідчити про проблему нехтування у сегменті органів влади важливістю фактору фаховості та професійної експертизи в контексті вироблення тих чи інших рішень, чи публічних політик [152].

Ефективність запобіжного процесу, що здійснюється громадськістю, можливо оцінити за допомогою моделі «вхід, вихідні дані, результат, вплив» («input, output, outcome, impact»).

*Input (вхід)* – це будь-які ресурси, які надаються для певного проекту. У нашому випадку такими ресурсами можуть виступати наприклад: фінансова допомога від донорів, спеціалізований персонал (експерти). На цьому рівні громадськість здатна акумулювати кошти донорів для певних законодавчих змін в сфері антикорупції. Так було із становленням в Україні НАБУ, різного роду громадських ініціатив (наприклад, Партнерства «Відкритий Уряд») та іншими проектами. Цей рівень показує наскільки ефективно здатні себе проявити громадські організації у взаємовідносинах із донорами.

*Output (вихідні дані)* – це так званий перший рівень досягнень певного проекту. Зазвичай це є короткостроковою перспективою реформи і має кількісне вимірювання. Якщо вже брати приклад становлення НАБУ, то короткостроковою перспективою цього проекту було б прийняття певної кількості законопроектів, що регулюватимуть діяльність цього органу. Тут громадськість напряму буде впливати на законотворчий процес шляхом можливої участі у розробці таких законопроектів.

*Outcome (результат)* – це безпосередні цілі певного проекту. Ціллю створення НАБУ було збільшення кількості та якості розслідуваних справ по корупційним правопорушенням, що становлять особливу суспільну небезпеку.

І, нарешті, *impact (вплив)* – довгострокова перспектива проекту [160]. Тут і виникає головне питання: яким чином можна виміряти ефективність участі громадськості у загальносоціальному запобіганні корупції? Що буде показником ефективності? Ми схильні вважати, що індикаторами оцінювання в цьому випадку виступатимуть: рівень антикорупційної культури громадян; рівень довіри громадян до державних установ; рівень довіри громадян до громадських організацій; рівень соціальної активності громадян; рівень кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупційних злочинів, що мали стосовно них місце, компетентним органам (такий індикатор прямо передбачений Антикорупційною стратегією на 2015-2017 р. [24]) – показники, які дадуть змогу зрозуміти, наскільки громадяни активно включені до процесів запобігання корупції. Методами вимірювання можуть бути: проведення опитування серед населення; створення фокус груп для опитування; обробка

та аналіз звітів від громадян, державних установ. Сюди також можна включити і методики розроблені провідними неурядовими організаціями світу. Наприклад, у 2013 р. світова неурядова організація Transparency International винайшла та спробувала застосувати новий метод для вимірювання ефективності антикорупційних адвокасі кампаній. Цей метод полягав у подвійному моніторингу: дослідженні двох сфер – політичних змін та змін у поведінці громадян. До того ж ефективність можна розрахувати за формулою: співвідношення між ступенем досягнення поставлених раніше цілей та витрачених на цей процес ресурсів, які передбачені початковому кошторису. Таким чином, громадськості слід не тільки брати участь у розробці та впровадженні державної антикорупційної політики, але й у перевірці її успішності/ефективності.

Отож, розглянувши основні форми участі громадськості в процесі формування та реалізації антикорупційної політики в державі, маємо відмітити про таке: методи та інструменти, якими користується громадськість у своїй діяльності, є динамічними та мають тенденцію до зміни. Адвокація, лобіювання – останні з нових методів, і неурядові організації перебувають у пошуку більш якісних інструментів для запобігання корупційним злочинам. Також прослідковується, що органи державної влади допускають громадськість до формування антикорупційної політики шляхом прийняття від неї пропозицій, проведення громадських обговорень. Але в той же час, на етапі формування завершується активна участь громадських представників – процес реалізації фактично проходить без їхньої участі. Вважаємо за потрібне, запропонувати зміни до ЗУ «Про запобігання корупції», а саме: передбачити обов'язок НАЗК залучати громадськість до формування та реалізації антикорупційної політики у якості незалежного спостерігача. Запобіжні спроможності громадськості залишаються нереалізованими навіть на половину і через відсутність відповідальних та свідомих людей серед громадських активістів (відомі скандали, коли громадські організації контролювались владними чи бізнесовими структурами) [161].

### **3.2. Перспективні напрями участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам в приватній сфері**

Як відомо, запобігання корупційним злочинам завжди асоціюється з публічним сектором, який представлений відносинами «влада-народ», «влада-

бізнес». За результатами проведених досліджень було виявлено, що переважна кількість громадян вважає за потрібне посилити участь громадськості в запобіганні корупційним злочинам публічній сфері та сфері кримінальної юстиції. Насправді зрозуміло, що головною ціллю діяльності громадських антикорупційних організацій є запобігання корупційним злочинам в органах державної влади та місцевого самоврядування. Але і громадянам, і громадським організаціям слід звернути увагу на проблему корупційних злочинів у приватному секторі (відносини «бізнес-бізнес»). Корупційні злочини та їх наслідки можуть мати місце як в державному, так і приватному секторах, і доволі часто це відбувається шляхом змови між сторонами з обох секторів.

На національному та міжнародному рівні законодавств закріплені положення щодо неприпустимості корупційних злочинів в приватному секторі. Одним із перших міжнародних актів, який містив визначав поняття корупції в приватному секторі була Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. Так, у ст.ст. 7, 8 Конвенції вказується на необхідність встановлення у національному законодавстві для країн-учасниць кримінальної відповідальності за активне та пасивне хабарництво [91]. Схожі положення увібрала у себе і Конвенція ООН про боротьбу з корупцією. Ст.12 визначає загальні питання боротьби з корупцією в приватному секторі. До загальних заходів входять заходи, які покликані подолати основні прояви корупції: заходи щодо подолання латентності корупції (співробітництво між правоохоронними органами та приватними підприємствами), заходи щодо подолання конфлікту інтересів, заходи щодо розробки етичних правил поведінки, заходи щодо встановлення внутрішнього аудиту, заходи щодо запобігання зловживань з боку органів влади тощо. Надалі ст.21, 22 закріплюють такі злочинні прояви корупції, як надання неправомірної вигоди та розкрадання майна в приватному секторі [28]. Окрім прийняття Конвенції, ООН виступила із ще одною ініціативою, яка покликана запобігати корупційним злочинам в приватному секторі – Глобальний договір ООН. Він має на меті підвищення соціальної відповідальності бізнесу, вирішення проблем глобалізації та покращення економічного клімату в світі. Цим Договором передбачено 10 ключових принципів ведення бізнесу. Серед них варто виділити десятий, антикорупційний принцип: комерційні компанії повинні протидіяти будь-яким злочинним проявам корупції. Цей принцип покликаний не тільки для запобігання проявам корупційних злочинів у бізнесі,

але й для активного запровадження спеціальних політик та програм щодо запобігання корупційним злочинам всередині приватних підприємств. Антикорупційний принцип також має на меті об'єднання зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства [170]. У світі також прийнята низка законів, які мають екстериторіальну дію: Закон Великої Британії «Про хабарництво» від 08.04.2010 (United Kingdom Bribery act) та Закон США «Про корупцію за кордоном» від 05.05.1997 (Foreign Corrupt Practices Act). Обидва акти розповсюджують свою дію не тільки на національні компанії, які діють за кордоном, але й на іноземні приватні підприємства, що діють на територіях Великої Британії та США відповідно.

Що ж до України, то положення про запобігання корупційним злочинам в приватному секторі закріплено в декількох нормативно-правових актах: в Законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 р.» від 14.10.2014 №1699-VII та «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII, Кримінальному кодексі України від 05.04.2001 № 2341-III. В Антикорупційній стратегії запобігання корупційним злочинам в приватній сфері є окремо виділеною проблемою, визначаються мета та заходи для її подолання [24]. Розділ X Закону України «Про запобігання корупції» має назву «Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб» і також передбачає основні заходи запобігання корупційним злочинам. КК України, своєю чергою, закріпив, що надання та отримання неправомірної вигоди в приватному секторі є кримінально-караними діяннями.

Проаналізувавши згадані вище міжнародні акти, а також враховуючи дані українських досліджень, ми можемо дійти висновку про типові корупційні правопорушення, що мають місце в приватному секторі. Офіційна статистика Міністерства внутрішніх справ, а саме Форма-1КОР (звіт про стан протидії корупції [171]) дозволяє зробити висновок про найпоширеніші корупційні злочини в приватній сфері (таблиця 3.1):

Таблиця 3.1

## Найпоширеніші корупційні злочини в приватній сфері за 2020 рік

Стаття КК України	Усього вчинено кримінальних правопорушень	З них особами, які є представниками приватного сектору
ч.ч.2-5 ст.191 КК України	1031	256
ст. 368 КК України	744	94
ст. 364 КК України	252	53
ст. 364-1 КК України	56	19
ст. 368-3 КК України	35	11

Можна констатувати, що корупція в приватному секторі підриває добросовісність підприємців, добросовісну конкуренцію, основи ринкової економіки. Сутність корупції в діяльності приватних підприємств полягає у тому, що фінансові ресурси, які циркулюють поза державним і громадським контролем, мають дуже небезпечний корупційний потенціал [172]. Корупція в приватному секторі сприяє формуванню негативного іміджу підприємств України в світі, наслідком чого є недовіра з боку іноземних інвесторів, погіршення інвестиційного клімату [156].

Основним інструментом подолання корупційних злочинів прийнято вважати систему комплаєнс – систему заходів, що застосовується на підприємстві, в установі чи організації з метою запобігання вчинення їх працівниками чи керівництвом корупційних та пов'язаних з ними правопорушень, а також з метою забезпечення відповідності діяльності підприємства, установи, організації вимогам антикорупційного законодавства та вимогам запобігання конфлікту інтересів [175]. Це поняття прийшло до національного простору з досвіду зарубіжних країн. Міжнародні компанії, які дбають про захист власної репутації та запобігають можливості накладення на них будь-якого виду відповідальності розвивали та наслідували існуючі у світі практики систем комплаєнс, що призвело до накопичення значного світового досвіду [176], який згодом і запозичила наша країна. Найбільші світові компанії, які мають свої представництва на території нашої держави, впровадили цю систему в українських дочірніх підприємствах. Законодавчо система комплаєнс закріплена в ЗУ «Про запобігання корупції». Так, ст.62 цього Закону закріплює обов'язковість затвердження антикорупційних програм на підприємствах, які бажають взяти участь у процедурах державних закупівель, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 млн. гривень [30]. Це означає, що на підприємствах, які не бажають брати участі в державних закупівлях, комплаєнс не є обов'язковим. Таким чином держава лише обмежила корупційні злочини на стику публічного та приватного секторів. І, на нашу думку, таке положення законодавства є хибним. Тому пропонуємо внести зміни до вищевказаної ч.2 ст.62 ЗУ «Про запобігання корупції», а саме: в обов'язковому порядку антикорупційна програма затверджується керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Ця система здатна знівелювати потенційні корупційні ризики, з якими може стикнутись компанія: правові, комерційні та репутаційні.

Законодавство не закріплює вичерпного переліку складових системи комплаєнс. Але можна зазначити наступне: комплаєнс є складною системою, елементи якої зумовлені особливостями кожної конкретної організації, однак наступні елементи є *обов'язковими*: антикорупційна програма компанії та особа, відповідальна за її реалізацію, комплаєнс-спеціаліст; система внутрішнього аудиту; оцінка корупційних ризиків; заходи запобігання правопорушенням третіх осіб, що діють в інтересах чи від імені підприємства; засоби інформування про готування чи вчинення корупційних та пов'язаних з ними правопорушень; заходи реагування з боку керівництва на факти повідомлення про корупційні та пов'язані з ними правопорушення; захист осіб, що здійснюють повідомлення про вчинення корупційних та пов'язаних з ними правопорушень (викривачів); правила взаємодії з правоохоронними органами в питаннях розслідування корупційних та пов'язаних з ними правопорушень; правила врегулювання конфлікту інтересів [176]. З цього можна зробити висновок, що система комплаєнс покликана безпосередньо запобігати корупційним злочинам в таких приватно-правових відносинах: а) відносини з агентами та представниками; б) перебування у партнерських відносинах, спільних проектах (наприклад, здійснення спільної діяльності) із суб'єктами, що вчиняють корупційні правопорушення з метою забезпечення вигоди для спільного проекту; в) надання постачальниками/підрядниками підприємства неправомірної вигоди працівникам підприємства з метою перемогти у тендері підприємства з вибору такого постачальника/підрядника певних товарів чи послуг [176].

На жаль, сьогодні антикорупційні програми є досить формалізованими документами і не містять потужних антикорупційних заходів. Експерти наголошують на важливості рішення НАЗК «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм» №31 від 19.01.2017 р., однак у той же час, відзначається, що антикорупційним уповноваженим міністерств та центральних органів виконавчої влади не вистачає часу та компетенції, задля якісного аналізу корупційних ризиків та розроблення антикорупційних програм [177].

Відповідно до дослідження «Прозорість корпоративної звітності», проведеного Transparency International Україна, 57 зі 100 досліджених приватних та державних українських компаній не публікують текст антикорупційної програми на своїх сайтах або не мають їх взагалі. Лише 21 компанія намагається запроваджувати хоча би половину положень програми.

Посада Уповноваженого з питань реалізації антикорупційної програми (комплаєнс-офіцеру) мала би бути на рівні директорів, проте в жодній з компаній цього не виявлено. Затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи, яку вже зареєструвало Міністерство Юстиції України і яку підготувало НАЗК спільно з фахівцями проекту Програми розвитку ООН в Україні, Американської торгівельної палати в Україні, Європейської Бізнес Асоціації та Ради бізнес-омбудсмена, з урахуванням міжнародного стандарту ISO 37001 «Антикорупційна система менеджменту» («Anti-bribery management systems»), інших міжнародних стандартів, має підштовхнути процес запровадження антикорупційних програм та антикорупційної політики в українському бізнесі і не допустити, щоб антикорупційні програми юридичних осіб стали лише додатковим папером для участі в тендерах [177].

Громадськість має на своєму прикладі показувати бізнесу, що корупційна практика – морально неприйнятне явище і від неї слід відмовитись. Враховуючи сьогоденну роль громадських організацій у заходах щодо запобігання корупції, вони зможуть допомогти підприємцям подолати основні перешкоди у запровадженні антикорупційної діяльності, а саме: епізодичність, формальність, показовість боротьби.

Громадськість може співпрацювати з бізнесом за такими напрямками: *формування та реалізація антикорупційної політики на підприємстві, формування антикорупційної культури, моніторинг та виявлення інформації про факти корупційних злочинів, здійснення контролю, посередницька діяльність між бізнесом та органами державної влади.*

*Формування та реалізація антикорупційної політики на підприємстві.* Антикорупційна політика (раніше описана нами система комплаєнс) на приватному підприємстві відрізняється від державної тим, що у розробці другої приймає участь широке коло учасників: органи влади, громадськість, представники бізнесу. Суб'єктами прийняття і впровадження приватної антикорупційної політики є самі приватні підприємства і ця політика має лише відповідати вимогам чинного законодавства. Тому виникає питання наскільки зацікавленими будуть приватні підприємства у залученні громадськості до розробки такої політики? Тому, на нашу думку, також варто закріпити зміни до ЗУ «Про запобігання корупції» стосовно визначення кола суб'єктів, які можуть відповідати за розробку та впровадження антикорупційної політики на підприємстві, серед яких буде і громадськість [178]. Причому потрібно зазначити, що підприємство матиме право вибору відповідального суб'єкта.



Таким чином за розробку антикорупційної політики в приватних компаніях зможуть відповідати громадські експертні організації, аналітичні та інформаційні центри. Але за умови, що це буде відбуватись на замовлення приватних підприємств та за умови збереження комерційної таємниці. За активного співробітництва між бізнесом та громадськістю, приватні підприємства можуть призначати на посаду уповноваженого з антикорупційної політики (комплаєнс-спеціаліста) з числа спеціалістів громадських організацій. Міжнародні та національні експерти погоджуються, що процес запровадження систем комплаєнс на малих та середніх підприємствах є доволі складним [179]. Це обумовлено тим, що: важко забезпечувати реально незалежний контроль/аудит через тісні особисті зв'язки між працівниками підприємств; складність забезпечення анонімності та відповідного захисту викривачів; відсутність кваліфікованого персоналу; підвищений ризик залучення комплаєнс-менеджера до корупційних практик [176]. Враховуючи можливості та досвід громадських антикорупційних організацій в Україні, ми вважаємо, що вони здатні подолати всі ці труднощі.

*Формування антикорупційної культури.* Як і будь-яка інша політика, антикорупційна політика на підприємстві має включати в себе культурний аспект. Кримінологічна політика (а антикорупційна політика, на нашу думку, все ж таки являє собою різновид кримінологічної політики) має враховувати культурні традиції суспільства [179]. Учені-антропологи, чие вивчення корупції є доволі популярним останнім часом, вказують, що через її неоднозначність як явища зумовлює необхідність розгляду, зокрема і у культурному контексті [180]. Культурний аспект запобігання також підтверджується проведеними дослідженнями: громадяни вважають формування антикорупційної культури одним із найбільш дієвих заходів у запобіганні корупційним злочинам. На нашу думку, до них слід віднести наступні: *освітні* (проведення різного роду тренінгів, семінарів, лекцій щодо нетерпимості до корупції), *інформаційні* (поширення серед робітників підприємства позитивних прикладів запобігання корупційним злочинам, зокрема за допомогою зовнішньої агітації – плакатів, листівок).

*Моніторинг і виявлення інформації про факти корупційних злочинів.* Громадські антикорупційні організації вже позитивно себе зарекомендували у цій сфері. За допомогою відкритих баз даних відбувається збір тієї чи іншої інформації, виявляються випадки корупційних правопорушень. Неурядові організації, за запитом бізнесу, можуть виявляти так звані *червоні прапорці*

(red flags) у діяльності контрагента. Під цим поняттям розуміється застереження, тобто коли діяльність контрагента, об'єкта фінансування потребує додаткового вивчення на предмет ведення «брудного» бізнесу». У такому випадку громадські організації зможуть проводити процедуру формування об'єктивного уявлення про контрагента, об'єкт інвестування, всебічне дослідження діяльності компанії, комплексну перевірку її фінансового стану і положення на ринку. За допомогою, наприклад, безкоштовного пошуку у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань чи сайту Агентства з розвитку інфраструктури фондового ринку України (SMIDA) громадські розслідування виявляють кінцевих бенефіціарних власників компаній-контрагентів, чи уклала компанія незаконні угоди, пов'язані з корупцією тощо. На підставі розслідувань, громадськість може розробити «чорний список підприємств», де будуть оприлюднюватись результати розслідувань, список контрагентів-порушників. Доцільним, на нашу думку, є використання при цьому ІТ-технологій. Окрім створення веб-сайтів з чорним списком підприємств-контрагентів, ефективним було б створення мобільного додатку для підприємців, де за відповідним запитом, видавалась уся необхідна інформація щодо діяльності можливого партнера.

Сюди також варто віднести і запобігання конфлікту інтересів (наприклад, виявлення потенційних робітників-колишніх державних службовців). Здійснення об'єктивної оцінки корупційних ризиків в діяльності підприємства – також є одним із ключових моніторингових заходів, що має використовувати громадськість. Не менш важливу роль грає і організація роботи з викривачами на підприємстві. Перспективним у цьому плані вбачається раніше описаний нами Законопроект № 4038а від 20.07.2016 «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам». Громадськість зможе налагодити свої канали викриття інформації, шляхом створення не тільки гарячих ліній зв'язку, але й шляхом прямого діалогу з антикорупційними підрозділами на підприємстві. Головне, на нашу думку, також не стільки створити інструменти по виявленню корупційних злочинів, скільки навчити людей їх використовувати. Тому у цьому аспекті, варто займатись розробкою так званих «дорожніх карт» – що робити якщо стало відомо про випадки вчинення корупційних злочинів. Таким чином, громадськість має забезпечувати приватні підприємства, належним внутрішнім контролем фінансових ресурсів та інших відомостей з метою

допомоги у виявленні можливих корупційних випадків.

*Контроль у приватному секторі.* Громадський контроль є різновидом соціального контролю і хоча він не є основним з точки зору інтенсивності та обсягів здійснюваних заходів, всеодно набуває дедалі більшого значення в українському суспільстві. Це пояснюється його характерними особливостями, як-то: неупередженість, незаангажованість суб'єктів відповідної контрольної діяльності, а також зростанням свідомості та впливовості громадськості, зокрема, її духовними організаційними та іншими ресурсами [182]. Громадськість здатна здійснювати контроль за дотриманням антикорупційних практик не тільки органами влади, але й бізнесом. Контроль тісно переплітається з моніторингом, адже саме за результатами останнього і здійснюється перевірка бізнесу у сфері антикорупції. До того ж, громадськості потрібно буде здійснювати громадську оцінку процесу запровадження антикорупційних програм на підприємствах.

*Посередницька діяльність між бізнесом та органами державної влади.* Шляхом реалізації однієї із своїх функцій, громадськість мусить відстоювати інтереси обох сторін: і держави, і бізнесу. Громадськість має повідомляти правоохоронним та спеціалізованим органам про корупційні випадки на приватних підприємствах, надаючи усю зібрану інформацію під час громадських розслідувань. У той же час, потрібне об'єднання зусиль громадськості та бізнесу задля ініціювання реформ щодо запровадження прозорих правил ведення комерційної діяльності (такий випадок мав місце у 2011 р., коли понад 40 українських неурядових організацій, аналітичних центрів, бізнес-організацій та медіа вирішили безпосередньо реалізувати власне право на громадський контроль та підписали спільний Меморандум про утворення Партнерства «За добросесні державні закупівля в Україні» [183]. До того ж, цей напрямок може реалізовуватись шляхом надання пропозицій щодо поліпшення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупційним злочинам в приватному секторі.

Бізнес має вітати описані вище шляхи подолання корупційних злочинів. Більшість з цих заходів можуть покращити імідж підприємства серед можливих партнерів, збільшити обсяг іноземних інвестицій до компанії, призведуть до покращення управлінської діяльності на підприємстві. До того ж бізнес має змогу стати потужним донором для українських громадських організацій. Однак існує ймовірність потрапляння у фінансову залежність від приватних інтересів, що буде виражатись у лобюванні потрібних

законодавчих ініціатив у сфері запобігання корупційним злочинам.

Отже, громадськість може стати потужним суб'єктом з подолання корупційних злочинів у приватному секторі. Правила ведення бізнесу мають поступово ставати прозорими та відкритими задля подолання основної риси корупції в цій сфері – латентності. Головними завданнями громадськості у приватній сфері є виявлення корупційних злочинів та формування антикорупційної культури у співробітників приватних підприємств, які визначаються як найбільш дієві заходи громадськості у сфері запобігання корупційним злочинам.

### **3.3. Удосконалення громадського контролю за діяльністю спеціалізованих суб'єктів запобігання корупційним злочинам**

Жодна демократична держава не може існувати без дієвого контролю за органами влади з боку суспільства. Контроль є універсальним засобом поліпшення взаєморозуміння між органами публічної влади та громадськістю. Наразі громадські антикорупційні організації постійно створюють або вдосконалюють вже існуючі способи контролю. Однак відзначимо, що істотних змін у мінімізації рівня корупційних злочинів в державі вони не досягли. Тому на сьогодні нагальною потребою є виявлення найефективніших форм контролю, узагальнивши при цьому вже існуючі заходи.

На думку вчених недосяжними для компетентного й ефективного громадського контролю, не підзвітними суспільству в своїй діяльності є органи прокуратури, безпеки, міліція, суди. Можна сказати, що це зумовлено специфікою їхньої роботи, особливо в нинішніх умовах найвищої концентрації загроз суспільству та державі. Проте відзначається, що результативне функціонування цих структур потребує не тільки перевірки з боку інших інститутів державної влади, але й впливу експертно-професійної організованої громадськості [184].

Для більшого розуміння сутності громадського контролю, маємо з'ясувати його поняття. У науковій літературі немає єдиного підходу до його трактування. Досить часто громадський контроль ототожнюється з поняттям соціального контролю. Найбільш поширеним є соціально-психологічний погляд на це явище, адже термін «соціальний контроль» був уведений у науковий обіг французьким соціологом Г. Тардом, який спочатку розглядав його як засіб повернення злочинця до громадської діяльності. Надалі,

розширивши обсяг поняття, Г.Тард став розуміти «соціальний контроль» як один з факторів соціалізації особистості. Проблему соціального контролю згодом розробляли незалежно один від одного американські соціологи Росс і Парк. Вони розуміли під соціальним контролем способи впливу суспільства на ті чи інші соціальні суб'єкти з метою регулювання їх поведінки та приведення її у відповідність із загальноприйнятими в цій спільноті нормами [184, 185]. Відомий криминолог Я.І. Гілінський узагальнивши наявні підходи до розуміння соціального контролю, надав таке його визначення – це сукупність засобів і методів впливу суспільства на небажані форми девіантної поведінки з метою їх усунення або скорочення, мінімізації [187].

Один із провідних експертів з питань контролю В.М. Гаращук погоджується з думкою про те, що до громадського контролю слід відносити не тільки контроль з боку різних громадських об'єднань, але й контроль з боку громадян. Однак пересічний громадянин лише опосередковано приймає участь у здійсненні контролю. Такий громадянин діє саме як представник громадського об'єднання [188].

Здебільшого, поняття громадського контролю зводиться до вказівки на суб'єктів, що здійснюють контрольну діяльність. С.А. Косінов узагальнює існуючі в юридичній літературі точки зору щодо визначення громадського контролю і вирізняє такі його істотні ознаки:

- громадський контроль є одним з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою;

- суб'єктами громадського контролю виступають профспілки, трудові колективи, партії, рухи та ін.;

- громадський контроль виступає засобом забезпечення законності у сфері державного управління;

- це своєрідна форма зворотного зв'язку, який дозволяє побачити, виявити, наскільки точно витримуються параметри системи [39].

На жаль, в українському законодавстві також відсутнє чітке визначення громадського контролю. Більшістю вчених за основу береться законопроект №2737-1 від 13.05.2015 «Про громадський контроль», де вказано, що під громадським контролем розуміється суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і

службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни. Маємо також зазначити про неодноразовість спроб народних депутатів України на законодавчому рівні закріпити подібний документ, однак він або не розглядався депутатами, або ж його було відхилено. Схоже визначення містить Закон України «Про цивільний демократичний контроль над

Военною організацією і правоохоронними органами» від 19.06.2003 №975-IV. Відтак, демократичний цивільний контроль над Военною організацією та правоохоронними органами держави – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Военної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [147]. Наведене визначення є досить вдалим: громадськість переслідує ціль неухильного дотримання вимог законності в судах та правоохоронних органах під час їхньої запобіжної діяльності щодо корупції. Однак воно не містить чіткого переліку суб'єктів такого контролю.

Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений безпосередньою можливістю застосовувати заходи примусового характеру [190], які можуть бути реалізовані в подальшому компетентними суб'єктами за наслідками такого контролю. Тобто результати громадського контролю можуть слугувати лише передумовою здійснення інших видів контрольної діяльності [191].

У своїй монографії «Контроль та нагляд у державному управлінні» В.М. Гаращук виділяє предмет, об'єкт та суб'єкт контролю в державному управлінні, його види та форми. Ми, своєю чергою, пропонуємо розглянути вказані елементи громадського контролю, при цьому додавши до них механізми, засоби, заходи та форми:

- суб'єктами такого контролю виступають різні громадські об'єднання, які утворені у встановленому законодавством порядку;
- об'єктом громадського контролю є самі правоохоронні та судові органи;
- предметом громадського контролю виступатимуть акти правозастосування, управлінські рішення, які приймаються цими органами в

процесі реалізації їх запобіжної діяльності (статистична звітність, накази, рішення, рекомендації тощо);

– механізм громадського контролю – це процес реалізації комплексу заходів громадського контролю. Наприклад, механізм такого виду контролю, як громадська антикорупційна експертиза визначається методологією та порядком, які затверджені на законодавчому рівні; механізм звернень громадян до органів влади визначається Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР тощо;

– засобами громадського контролю переважно виступають звернення громадян, запити на отримання публічної інформації, пошук інформації у відкритих джерелах, ресурсах та базах даних;

– заходи громадського контролю здійснюються в наступних формах: облік, спостереження, перевірка діяльності органу, аналіз результатів діяльності, огляд, ознайомлення із статистичною звітністю, ознайомлення із виконанням управлінських рішень [39];

– громадський контроль є зовнішнім видом контролю, оскільки здійснюється позаповідомчими організаціями (громадськими об'єднаннями);

– громадський контроль проходить декілька етапів: організаційний, під час якого обирається необхідний об'єкт контролю, визначається його мета, засоби та належна форма здійснення контролю; етап його здійснення та етап реалізації матеріалів контролю.

Як зазначається у п. 8 ст.21 Закону України «Про запобігання корупції», громадськість має право здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупційним злочинам з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству. У науковій літературі існують різні погляди на форми громадського контролю. Так, С.Ф. Денисюк при дослідженні питання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, визначає, що його формами є: звернення громадян, створення та діяльність громадських рад, громадську експертизу, моніторинг дотримання прав людини у правоохоронній діяльності, створення та діяльність громадських організацій, взаємодію із засобами масової інформації [192]. Вивчаючи питання громадського контролю як потужного засобу захисту прав громадян, А.С. Крупник вирізняє наступні форми громадського контролю: соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих

ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів; участь громадськості у роботі колегіальних органів влади; включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються органами влади; перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності; пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян [194]. С.О. Шатрава окрім форм, визначених у Законі України «Про запобігання корупції», також включає до них і формування органів публічної влади та залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [195]. Як ми можемо побачити, погляди на форми громадського контролю мають дещо спільне. Виходячи з цього, можна виділити найбільш ефективні, на нашу думку, форми: 1) участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю; 2) громадський моніторинг; 3) громадські слухання, консультації з громадськістю, публічні громадські обговорення; 4) громадська антикорупційна експертиза; 5) контроль за прийнятими управлінськими рішеннями спеціальних суб'єктів запобігання корупційним злочинам.

Нами неодноразово розглядалось питання участі громадськості в діяльності консультативно-дорадчих органів. Ці органи є не тільки ефективним засобом взаємодії із органами влади, способом впливу на формування та реалізації антикорупційної політики, але є і дієвим механізмом контролю за органом, при якому вони створені. Наразі при правоохоронних та судових органах діють такі консультативно-дорадчі органи: Рада громадського контролю при НАБУ, Консультативна рада при Генеральній прокуратурі України (далі – ГПУ), Громадська рада при НАЗК.

Рада громадського контролю (далі – РГК) при НАБУ, відповідно до законодавства, є контролюючим органом і створена для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Основні права та обов'язки РГК закріплені в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та Положенні про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, яке затверджено Указом Президента України від 15.05.2015 №272/2015. Так, усі повноваження РГК можна умовно



поділити на:

- контрольно-організаційні: здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України та сприяння його взаємодії з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері запобігання корупційним злочинам; обирає її членів двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії Національного антикорупційного бюро України; визначає представників до складу конкурсних комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному антикорупційному бюро України; сприяє громадському обговоренню проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо діяльності Національного антикорупційного бюро України;

- контрольно-інформаційні: заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного антикорупційного бюро України; розглядає звіти Національного антикорупційного бюро України і затверджує свій висновок щодо них;

- контрольно-управлінські: обговорює із залученням представників громадських об'єднань, засобів масової інформації, громадян України питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро України, запобігання спробам дискредитації Національного антикорупційного бюро України та його працівників, виробляє рекомендації з цих питань; висловлює в установленому порядку свою позицію щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками Національного антикорупційного бюро України [164].

Зазначимо, що рішення, яке приймається під час засідань РГК не є обов'язковим для виконання, але як свідчить практика вони беруться до уваги Директором НАБУ [169]. У цілому, робота РГК сприяє підтримці НАБУ як незалежного антикорупційного органу і в той же час надає власні рекомендації стосовно рішень керівництва НАБУ.

Консультативна рада (далі – КР) при ГПУ була створена в процесі демократизації правоохоронних органів наприкінці 2014 р. Потрібно чітко усвідомити, що повернення довіри суспільства до органів прокуратури неможливе без відкритого діалогу з громадськістю. Саме тому, вперше при Генеральній прокуратурі було створено КР, члени якої допоможуть неупереджено побачити проблеми у роботі та знайти шляхи для їх вирішення [197]. Виходячи з Положення про КР при ГПУ, яке затверджено Наказом Генерального прокурора від 29.10.2014 р. (далі – Положення), КР є постійно

діючим колегіальним консультативним органом при Генеральній прокуратурі України. КР при ГПУ має майже ті ж самі завдання, що й РГК, однак зауважимо, що в Положенні чітко вказано «сприяння ГПУ у попередженні корупції та зловживання владою в органах прокуратури та в інших державних органах» як одне з основних завдань» [197]. На нашу думку така норма сприяє визначеності компетенції КР при ГПУ в заходах щодо запобігання корупційним злочинам. Відзначимо також про такий важливий вид діяльності КР, як узагальнення практики органів прокуратури, вияв підстав системних порушень в їх діяльності, подання Генеральному прокуророві України рекомендацій щодо внесення змін у відомчі нормативні акти, доведення до відома Генерального прокурора України точки зору інститутів громадськості [196]. Узагальнення практики та виявлення суттєвих недоліків в діяльності правоохоронного чи судового органу значно підвищує роль консультаційно-дорадчих органів і тому необхідно щоб таке повноваження закріплювалось не тільки за КР, але й за РГК та Громадською Радою Доброчесності.

У тому ж Положенні вказаний і спосіб формування цього органу: персональний склад КР затверджується особисто Генеральним прокурором України. Слід також додати, що до складу Консультативної ради можуть входити представники об'єднань громадян, правозахисних, благодійних, профспілкових організацій, засобів масової інформації, народні депутати України, науковці. Звідси випливають такі висновки: по-перше, само по собі формування складу КР Генеральним прокурором ставить під сумнів контролюючий потенціал КР, оскільки туди можуть обиратись колишні представники органів прокуратури чи звичайні громадяни, які будуть приймати «зручні» для Генеральної прокуратури рішення. А рішення КР можуть бути підставою для видання наказів, вказівок або розпоряджень Генерального прокурора України [197]. По-друге, залучення до персонального складу КР народних депутатів України також ставить під сумнів положення про аполітичність органів прокуратури. Тому, на нашу думку, КР слід формувати за аналогією з РГК, тобто на засадах відкритого та прозорого конкурсу. Також слід виключити положення щодо можливості участі народних депутатів України в КР, що дозволить уникнути небажаного політичного тиску на прокуратуру.

Громадська рада при НАЗК була створена відносно нещодавно. Основними повноваженнями Громадської ради, відповідно до законодавства, є: заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань

Національного агентства; затвердження щорічних звітів про діяльність Національного агентства; надання висновків за результатами експертизи проектів актів Національного агентства; делегування для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу [30]. Ця Громадська рада має стати ефективним засобом участі громадськості у формуванні антикорупційної політики в державі.

Одним із спеціально уповноважених суб'єктів запобігання корупційним злочинам в законі України «Про запобігання корупції» вказана Національна поліція України. Виходячи з важливої ролі НПУ в здійсненні превентивної функції як такої, маємо розглянути питання здійснення громадського контролю за НПУ. Відтак, положення громадського контролю визначені Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. У статтях 89, 90 йдеться про те, що поліція взаємодіє з громадськістю не тільки шляхом проведення спільних проектів та заходів, але й шляхом залученням громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [165]. Однак Законом не вказується, яким чином будуть обиратись громадські представники, що потенційно може призвести до нехтування цією нормою.

Громадський моніторинг є однією із найважливіших форм контролю. Під моніторингом розуміють системну діяльність щодо безперервного збирання (накопичення, акумулювання) інформації про поточний стан об'єкту управління, її аналіз та використання в прогнозуванні для запобігання кризових (у нашому випадку корупційних) явищ [198]. Громадський моніторинг за діяльністю правоохоронних органів ускладнюється положеннями чинного КПК України, оскільки ст. 222 цього Кодексу чітко вказує, що відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. Тому деталі конкретних обставин кримінальних проваджень щодо корупційних правопорушень не завжди стають відомі широкому загалу. Однак відзначимо, що громадськість більше цікавиться статистичною інформацією стосовно корупційних злочинів: кількість облікованих кримінальних правопорушень, кількість кримінальних правопорушень в яких особам вручено повідомлення про підозру, кількість обвинувальних актів направлених до суду. Звісно, громадський моніторинг також відбувається за

допомогою консультаційно-дорадчих органів. Як було нами описано вище, КР при ГПУ здійснює аналіз діяльності органів прокуратури з приводу виявлення в ній порушень.

До моніторингового напряму слід також додати і аналіз звітності правоохоронних органів стосовно їх запобіжної діяльності. Відтак, ст.26 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає, що Директор НАБУ щороку подає письмовий звіт про результати діяльності Бюро, який містить основну статистичну інформацію по корупційним правопорушенням. Звіт Національного бюро також надається для висновку Раді громадського контролю при Національному бюро, яка розглядає його упродовж двох тижнів з дня подання. Звіт Національного бюро подається до відповідних державних органів та оприлюднюється разом із висновком Ради громадського контролю у разі його затвердження у встановлений строк [164].

Громадські слухання, консультації з громадськістю, публічні громадські обговорення переважно здійснюються з метою обговорення законопроектів, які прямо чи опосередковано впливають на діяльність спеціалізованих антикорупційних органів. ЗУ «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначено право громадськості брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності правоохоронних органів держави [147]. Громадські слухання, обговорення та консультації можуть бути ініційовані як зі сторони самої громадськості, так і з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Питання проведення громадської антикорупційної експертизи в основному пов'язано з нормативно-правовими актами та їх проектами. Цей вид діяльності громадськості є не тільки способом впливу на формування державної антикорупційної політики, але й ефективним засобом контролю. У нашій країні триває активний процес створення нових антикорупційних органів, і, як наслідок, приймаються нові закони у цих сферах. Основною роллю громадськості є саме перевірка цих актів на наявність корупціогенних чинників. Так, наприклад, останнім часом у Верховній Раді України виносяться на розгляд законопроекти щодо змін до КПК України в частині розширення повноважень ГПУ під час вибору підслідності, зняття недоторканності з народних депутатів України тощо [200]. Громадськими активістами неодноразово критикувались ці зміни, але поки що, офіційних заяв з боку органів державної влади стосовно цієї критики не надавалось.

Право на проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів закріплено в низці законів: ЗУ «Про запобігання корупції», ЗУ «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Регламенті КМУ. Окрім того, існують декілька нормативно-правових актів, які визначають порядок та методологію проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів: методологія проведення антикорупційної експертизи, яка була затверджена Наказом Міністерства Юстиції України від 23.06.2010 р. № 1380/5; порядок проведення антикорупційної експертизи, затверджений Наказом Міністерства Юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5; порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 28.07.2016 р. № 1. Зокрема, Порядок, затверджений НАЗК хоча і призначений для використання самим НАЗК, однак він містить положення щодо можливості залучення громадських об'єднань, наукових установ, експертів, у тому числі міжнародних організацій до проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [201].

Як зазначалось нами раніше, предметом громадського контролю виступають акти правозастосування, управлінські рішення, які приймаються спеціалізованими суб'єктами запобігання корупційним злочинам в процесі реалізації їх діяльності. Практика взаємодії громадськості з цими органами показує, що представники першої не тільки аналізують та перевіряють такі рішення на предмет законності, але й вимушені оскаржувати їх внаслідок їх неправомірності. Наприклад, учасникам громадських антикорупційних організацій неодноразово доводилось оскаржувати в рамках досудового розслідування бездіяльність слідчих, яка полягала у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідування після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення [202; 203]; оскаржувати рішення керівництва правоохоронних органів та Державного підприємства «Інформаційні судові системи» про засекречення вироку суду одного з міст України [204]; рішення керівництва правоохоронних органів про засекречення електронних декларацій працівників цих органів [205; 206].

Доцільно також розглянути питання ефективності вказаних вище форм громадського контролю. Вона залежить від чіткості встановлення завдань,

обґрунтованості еталонних норм та якості розробки і додержання процедур його здійснення [194]. Експертами Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України розглядалось питання забезпечення принципів підзвітності та підконтрольності органів влади (зокрема, судових та правоохоронних органів) у зв'язку із встановленням таких вимог суспільством. Автором аналітичної записки «Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади» вказує, що підвищення ступеня інформування громадськості з боку органів влади допоможе зробити громадський контроль більш ефективним.

Доцільним також вбачається спільна розробка разом з громадськістю: належних критеріїв ефективності звітності, які міститимуть вимоги про дотримання принципів, стандартів, вимог до них; дієвих методів оцінки та перевірки державних витрат тощо [207].

Проаналізувавши основні форми здійснення громадського контролю в сфері запобігання корупційним злочинам та, враховуючи названі нами раніше етапи контролю, можемо дійти до таких висновків. На етапі організації можуть виникати такі ризики, як, наприклад: обрання неналежної форми його здійснення або форми, яка суперечить законодавству; обрання неналежного об'єкта контролю; здійснення контролю некомпетентними суб'єктами. Етап здійснення контролю характеризується ризиком неправильного використання методологій/порушенням певних правил здійснення тієї чи іншої форми контролю. На нашу думку, більшість проблем виникає саме на етапі реалізації матеріалів громадського контролю. Серед них варто виділити наступні: 1) результати проведеного контролю носять формальний характер. Це пояснюється тим, що контроль проводився, так би мовити, «на замовлення», а його результати відомі ще до початку. Як наслідок, матеріали контролю використовуються для підтвердження або спростування резонансного факту; 2) результати проведеного контролю не враховуються суб'єктами, яким вони адресовані. Так, наприклад, наше дослідження засвідчило, що пропозиції за результатами проведеної громадської антикорупційної експертизи не враховуються майже у чверті випадків; 3) також існує ризик невідповідності результатів громадського контролю результатам контролю з боку інших уповноважених суб'єктів. Громадськими експертами неодноразово публікувались альтернативні звіти щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики, які були представлені як незалежна оцінка реального стану антикорупційного процесу в Україні. Обов'язкове врахування

та перевірка органами влади результатів громадського контролю має сприяти профілактиці вище перелічених явищ. Потрібно, уніфікувати існуючі в Україні методології/правила проведення тих чи інших заходів контролю (наприклад, громадської антикорупційної експертизи, громадських слухань).

Потенційним посиленням заходів громадського контролю за спеціалізованими антикорупційними органами буде збільшення можливостей впливу консультативно-дорадчих органів. Ці органи акумулювали майже всі форми здійснення громадського контролю: моніторинг, вплив на прийняття рішень органом, при якому вони створені. Тому необхідно законодавчо змінити положення, зокрема, щодо обов'язковості розгляду рішень і рекомендацій цих органів. Звісно, якщо такий орган подає певну інформацію стосовно виявлених порушень всередині об'єкта контролю, то вона має відповідати критеріям об'єктивності, достовірності, точності. КР при ГПУ також потребує більшої незалежності, а саме, законодавчого закріплення способу формування КР (шляхом відкритого й прозорого конкурсу) і заборони участі у Раді представників органів публічної влади. Створення єдиних правил проведення заходів громадського контролю, які відповідатимуть позитивним міжнародним і національним практикам, сприятиме підвищенню якості й надійності його результатів. Необхідним є також закріплення положень про обов'язковість врахування і перевірки цих результатів.

### **Висновки до розділу 3**

Встановлено, що останніми роками підвищилася роль громадськості у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики. Наразі існує низка нормативно-правових актів, які надають таке право громадськості. Виявлено, що специфічним методом формування антикорупційної політики держави є проведення адвокатів кампаній, тобто представлення інтересів громадян шляхом їх участі у процесі прийняття рішень, націлених на зміну як політики на місцевому або державному рівні, так і свідомості учасників процесу і законодавства. Проаналізовано основні заходи громадянського представництва і зроблено висновок, що більшість із них є ефективними. Основні перешкоди виникають на етапі реалізації антикорупційної політики, що підтверджується наявними дослідженнями. Запропоновано законодавчо закріпити положення щодо обов'язкового залучення громадськості до формування й реалізації антикорупційної політики держави.

З'ясовано, що показниками ефективності участі громадськості в загальносоціальному запобіганні корупційним злочинам є рівень антикорупційної культури громадян; довіри громадян до державних установ; довіри громадян до громадських організацій; рівень соціальної активності громадян; кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам. Відповідними методами вимірювання цих показників будуть опитування серед населення; створення фокус-груп для опитування; обробка й аналіз звітів громадян, державних установ і провідних методик, розроблених міжнародними неурядовими організаціями.

Розглянуто один із провідних напрямів діяльності громадськості у сфері запобігання корупційним злочинам – контроль. Його головною особливістю є те, що при його проведенні немає безпосередньої можливості застосовувати заходи примусового характеру, які можуть бути реалізовані в подальшому компетентними суб'єктами за наслідками такого контролю. Результати громадського контролю є лише передумовою здійснення контролю, уповноваженими на це органами. Визначено головні елементи громадського контролю, як-от: суб'єкт, об'єкт, предмет, механізм, засоби, заходи, етапи, види. Важливим питанням є дослідження існуючих форм громадського контролю як в українському законодавстві, так і в міжнародному вимірі. Виходячи з проведеного аналізу, виділено декілька найбільш ефективних його форм: участь у роботі консультативно-дорадчих органів, громадський моніторинг, громадські слухання, консультації з громадськістю, публічні громадські обговорення, громадська антикорупційна експертиза. Вивчено основні ризики, які можуть виникати під час здійснення громадського контролю. Запропоновано в подальшому запровадити обов'язкове врахування результатів громадського контролю та уніфікувати існуючі методології/інструкції проведення тих чи інших форм контролю.

Констатовано, що потенційно новою сферою, де громадськість здатна також реалізувати власний антикорупційний потенціал, є приватний сектор, оскільки корупційні злочини мають місце не тільки у відносинах між органами державної влади і громадянами/бізнесом й всередині бізнесового середовища. Провідними міжнародними документами закріплені положення щодо запобігання корупційним злочинам у приватному секторі, які імplementовані в національне законодавство. Встановлено, що одним із найдієвіших інструментів запобігання корупційним злочинам у приватному секторі є



система комплаєнс, тобто система заходів, що застосовується на підприємстві, в установі чи організації з метою запобігання вчиненню їх працівниками чи керівництвом корупційних і пов'язаних із ними правопорушень, а також із метою забезпечення відповідності діяльності підприємства, установи, організації вимогам антикорупційного законодавства і вимогам запобігання конфлікту інтересів.

Досліджено роль громадськості в системі антикорупційних органів України. Використовуючи усталену у кримінологічній науці класифікацію суб'єктів на загальні та спеціальні, проаналізовано їх основні повноваження у сфері запобігання корупційним злочинам. Вивчено основні напрями взаємодії громадськості із ними. Встановлено, що найбільш продуктивно громадськість взаємодіє із основними суб'єктами запобігання корупційним злочинам через консультативно-дорадчі органи, оскільки до складу таких органів безпосередньо входять її представники. Враховуючи правосуб'єктність, якою наділена громадськість, було висновок про її допоміжну роль в антикорупційному процесі. У той же час, наголошуємо на тому, що її слід обов'язково розглядати виключно з позицій віднесення до суб'єктів запобігання корупційним злочинам.

## ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі вирішено наукове завдання, що полягає у визначенні шляхів посилення функціональної спроможності громадськості у сфері протидії корупції й розробці рекомендацій щодо заходів запобігання корупційним злочинам. Результатом дослідження став ряд висновків і пропозицій, спрямованих на досягнення мети та виконання завдань дослідження. До них слід віднести.

1. Проведений історичний аналіз участі громадськості в заходах запобігання корупції та її злочинним проявам засвідчив становлення нових інститутів громадянського суспільства в горнілі протестного руху проти корумпованого державного апарату й органів влади всіх рівнів у період 2004-2014 р. До цього часу роль громадськості у боротьбі зі злочинністю була недостатньо виразною, а сама протидія відбувалася в формі пасивного сприяння правоохоронним органам. Лише після Революції гідності громадськість заявила про себе як про самостійного суб'єкта запобігання корупції, який здатний контролювати органи державної влади і правоохоронні органи, брати участь у формуванні й реалізації антикорупційної політики держави.

2. Запропоновано визначення поняття «громадськість у сфері запобігання корупційним злочинам», згідно з яким це добровільне легітимне об'єднання фізичних та юридичних осіб приватного права, створене з метою захисту інтересів суспільства від протиправних корупційних посягань. Звідси випливає, що інститут громадськості утворюється в організаційно-правовій формі громадських об'єднань. Названо суттєві ознаки поняття «громадськість у сфері запобігання корупційним злочинам», а саме: неприбутковість, єдина мета діяльності – захист інтересів особи і суспільства від корупційних злочинів, самоврядність, законний порядок її створення і діяльності. Принципами діяльності громадськості є: професійність, прозорість і підзвітність громадянському суспільству, рівність перед законом, несення відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

3. Досліджено результати діяльності громадськості (пересічних громадян і громадських антикорупційних організацій) у заходах запобігання проявам корупції й виявлено, що громадяни здебільшого обмежуються висловленням намірів брати участь у заходах запобігання корупційним злочинам і при цьому виявляють пасивність у реальних діях, що пояснюється

індиферентним ставленням до цієї проблеми. Більш результативною є діяльність громадських антикорупційних організацій.

Встановлено, що основними перешкодами на шляху до підвищення ефективності запобіжної діяльності громадськості є опір з боку представників влади (іноді – з використанням правоохоронних органів), відсутність взаєморозуміння з ключових питань, недосконалість законодавства, а також комерціалізація діяльності громадських організацій та недотримання статутних цілей їх утворення. Громадським організаціям бракує прозорості джерел фінансування та підзвітності суспільству за результатами своєї діяльності.

4. Проаналізовано міжнародні стандарти участі громадськості в заходах запобігання корупції та її злочинним проявам. Констатовано, що залучення громадськості до антикорупційної реформи в Україні відбулося у зв'язку з виконанням міжнародних зобов'язань, положень конвенцій та інших універсальних нормативно-правових актів у сфері протидії корупції, ратифікованих нашою державою. Встановлено, що громадські антикорупційні організації не можуть існувати виключно за рахунок власних коштів, тому вони звертаються за допомогою до фінансових донорів – представницьких органів країн світу або організацій, які надають фінансову та ресурсну допомогу громадянському суспільству в певній країні задля проведення антикорупційних реформ. Перспективною убачається співпраця у сферах освіти громадян, спільної реалізації інформаційних кампаній і розбудові нової потужної мережі громадських аналітичних центрів. Необхідним є запобігання корупційним злочинам у процесі переведення коштів від донорів партнерським організаціям.

5. Обґрунтовано доцільність запозичення досвіду діяльності міжнародних неурядових організацій, йдеться, зокрема, про висловлення громадянської позиції та надання оцінки діям влади з метою тиску та ініціювання конструктивних змін. Національним громадським організаціям необхідно розширювати сферу впливу, у тому числі й на приватно-правову сферу суспільного життя, оскільки міжнародні неурядові організації довели, що можуть успішно співпрацювати із бізнес-асоціаціями.

6. Виявлено, що методи впливу громадськості на формування й реалізацію антикорупційної політики в державі різняться і вдосконалюються. Провідним інструментом такого впливу наразі є адвокасі кампанії, які реалізуються у таких заходах, як: ініціювання і проведення громадської

антикорупційної експертизи діяльності органів публічної влади, законів і законопроектів; формування антикорупційних ініціатив; участь у формуванні антикорупційних інституцій і переатестації правоохоронних органів; публічне обговорення рішень органів державної влади, проектів нормативно-правових актів; утворення спільних консультаційно-дорадчих органів державної влади та експертних установ; проведення мирних зібрань.

7. Визначено, що основними напрямками взаємодії громадськості із іншими суб'єктами запобігання корупційним злочинам (загальними та спеціальними) є: формування і реалізація антикорупційної політики держави; здійснення контролю за додержанням антикорупційного законодавства, за діяльністю спеціалізованих антикорупційних органів. Громадські організації не тільки впливають на суб'єктів законодавчих ініціатив з метою проведення реформ у сфері протидії корупції, а й висувають вимоги з приводу реалізації антикорупційного законодавства.

8. Доведено перспективність упровадження нового методу впливу громадськості на формування та реалізацію антикорупційної політики в державі, яким є громадська адвокація, а також співпраці між громадськістю й бізнесом стосовно запобігання корупції та її проявам в приватному секторі. Запропоновано залучати громадськість до формування й реалізації антикорупційної політики на підприємствах; наймати представників громадських антикорупційних організацій як комплаєнс-офіцерів на підприємствах; проводити спільні просвітницькі заходи, спрямовані на формування антикорупційної культури.

9. Доведено, що громадський контроль є ефективним антикорупційним інструментом. Однак результати заходів громадського контролю носять рекомендаційний характер. Узагальнено існуючі форми здійснення громадського контролю: облік, спостереження, перевірка діяльності органу, аналіз результатів діяльності, огляд, ознайомлення із статистичною звітністю, ознайомлення із виконанням управлінських рішень. На жаль, в Україні немає єдиної методології проведення всіх цих процедур, тому одним із шляхів підвищення ефективності цих форм буде саме уніфікація існуючих правил щодо порядку та підстав проведення відповідних заходів. Чинне антикорупційне законодавство не зобов'язує уповноважених суб'єктів розглядати результати громадського контролю, що є помітним недоліком і вимагає корегування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Остроумов С.С. Капитализм и преступность. Москва, 1979. 64 с.
2. Закалюк А.П. Общественное воздействие и предупреждение правонарушений. Київ: Наукова думка, 1975. 264 с.
3. Даньшин И.Н. Ранняя профилактика преступлений. *Вопросы государства и права развитого социалистического общества: тезисы Республ. научн. Конф. (Харьков, 24-26 сентября 1975)*. Харьков: Харьк. юрид. Ин-т, 1975.
4. Закалюк А.П. Теория и практика индивидуального прогнозирования и профилактики преступного поведения: дис. д.ю.н: 12.00.08. Киев, 1987. 417с.
5. Г.А. Аванесов. Криминология и социальная профилактика: учебник для Акад. МВД СССР. Москва.: Б. и., 1980. 526 с. С. 436.
6. Антонян Ю.М., Жалинский А.Э., Звирбуль В.К., Клочков В.В. и др. Теоретические основы предупреждения преступности / отв. ред.: В.К.Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. Москва: Юрид. лит., 1977. 256 с.
7. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. Київ: Юрид.думка. 2004. 400 с.
8. Кальман О.Г. Стратегія і тактика боротьби з корупцією на сучасному етапі розвитку державотворення. *Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: матеріали «круглого столу»* (м. Харків, 5.06.1998 р). Харків: Б. и., 1999.С.11-16.
9. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: КНТ, 2008. 368 с. С.346.
10. Слободенюк И. Сущность общественных формирований по охране правопорядка. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua>
11. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. С. 237.
12. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період: монографія. Київ: Ін Юре, 2014. 564 с.
13. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / В.В. Василевич та ін. Київ: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
14. Грищенко М.В. Участь недержавного сектора у протидії корупції.

*Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 9-13.

15. Шведова Г.Л. Громадськість у протидії корупції: кримінологічний аспект. *Актуальні питання протидії корупції: стан, проблеми та перспективи на майбутнє*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17.10.2014р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. Ун-т внутр. справ, 2014. 332 с.

16. Нестеренко О.В., Шостко О.Ю. Правовий захист викривачів. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2016. 94 с.

17. Jose Leonardo Ribeiro Nascimento The contribution of the public participation to avoid the misuse of public funds: a comparison of Brazil and the United States cases URL: <http://www.gwu.edu>

18. R. Holloway. NGO corruption fighter's resource book – how NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption. URL: <http://www.eldis.org>

19. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні: аналіт. зап. URL: <http://old.niss.gov.ua>

20. Довіра соціальним інституціям. URL: <http://kiis.com.ua>

21. Про концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 р.: затв. Указом Президента України від 24.04.1998 № 367/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

22. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: затв. Указом Президента України від від 11.09.2006 №742/2006. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

23. Національна антикорупційна стратегія: затв. Указом Президента України від 21.10.2011 №1001/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

24. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 р.: Закон від 14.10.2014 р. №1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №46. Ст.2047.

25. Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодяжний М.Г. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / за заг. ред. В.В. Голіни. Харків: Право, 2012. 304 с.

26. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. №1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. №40. Ст.338.

27. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон від 11.06.2009 №1506-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. №45. Ст.691.

28. Конвенція ООН проти корупції – ООН, 31.10.2003. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua>

29. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. №3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст.404.

30. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>

31. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

32. Королько В.Г. Основы публич рилейшнз. Москва, «Рефл-бук», Киев: «Ваклер».2000. 528 с.

33. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

34. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

35. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 1998. 672 с.

36. Московець В. І. Громадськість як інститут громадянського суспільства. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. №2. С.37-43.

37. В.В. Голіна, М.Г. Колодяжний, С.С. Шрамко. Громадськість у запобіганні і протидії злочинності: вітчизняний та міжнародний досвід: монографія / за заг. ред. В.В. Голіни, М.Г. Колодяжного. Харків: Право, 2017. 284 с.

38. Глушко Є.В. Проблеми розуміння категорії «громадськість» у контексті протидії корупції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Вип. 10-2(1).С.113-115.

39. Косінов С.А. Контроль у демократичній державі: монографія. Харків: Право, 2015. 360 с.

40. «Украинский порядок». Кому нужны Национальные дружины. URL: <https://nv.ua>

41. Держава втрачає контроль над радикальними угрупованнями, що активізувалися у низці міст України, URL: <http://amnesty.org.ua>

42. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. №2572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. №1. Ст.1.

43. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. №2625-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №48. Ст.254.

44. «Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки:

висновки для України». Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua>

45. Лисодєд О. В. Теоретичні засади вдосконалення правового статусу засуджених. *Правова доктрина України: у 5 т. Харків, 2013. Т. 5: Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / за заг. ред.: В.Я. Тацій, В.І. Борисов. (розд. 5.1). С. 765-783.*

46. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.*

47. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від від 23 серпня 2017 р. № 576-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

48. Голина В.В. Теория и практика предупреждения преступности в Украине. *Проблемы законности. 1995. Вып. 30. С. 144-152.*

49. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Вид. 3-тє, доп. і перероб. Київ: Правова єдність, 2011. 524 с.

50. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. Дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. 32 с.

51. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посібник. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2011. 120 с.

52. Голіна В.В. Об'єкт громадського запобіжного впливу у сфері протидії злочинності. *Питання боротьби зі злочинністю. 2015. Вип. 29. С. 65-77.*

53. Білецький А.В. Поняття громадськості як суб'єкта запобігання корупційній злочинності та правові основи її запобіжної діяльності. *Актуальні проблеми права: теорія і практика. №31. С. 204-218.*

54. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. Рада Європи, 04.11.1999. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

55. Тютюгін В.І., Косінова К.С. Поняття та ознаки корупційних злочинів. *Вісник Асоціації кримінального права України: електрон. наук. вид. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Всеукр. громад. орг. «Асоц. кримін. Права». Харків, 2015. Вип. 1 (4). С. 388-396.*

56. Савченко А.В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика): навч. посіб. Київ: «Центр учбової літератури», 2016. 168 с.

57. Корнієнко М.В., Романюк Б.В., І.М. Мельник. Курс кримінології: Особлива частина: Підручник: У 2 КН. / за заг. ред. О.М. Джузи. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 480 с.

58. Куц В., Триньова Я. Поняття корупційних злочинів та їх види. *Вісник*



*Національної академії прокуратури України*. 2012. № 4. С. 32-36.

59. Киричко В.М. Кримінальна відповідальність за корупцію: монографія. Харків: Право, 2013. 424 с.

60. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. №2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №25-26. Ст.131.

61. Мезенцева І. Визначення предмета корупційних злочинів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 5(38). С. 76-81.

62. Шостко О.Ю. Злочинність корупційна. URL: <http://nauka.nlu.edu.ua>

63. Шевченко О.В. Кримінологічна характеристика та запобігання корупційній злочинності: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Київ: НАВС, 2012. – 241 с.

64. Ключовская И.Н. Теоретические основы криминологического исследования антикоррупционной политики: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08. Москва. 2004. 58 с.

65. Пивоваров В.В. Корупція в системі економічної детермінації корпоративної злочинності. URL: <http://legal-clinic.at.ua>

66. Корнякова Т.В., Соколенко О.Л., Алексеєнко І.Г. Корупційна злочинність: витоки, сучасний стан, стратегія протидії: монографія / за заг. ред. д-ра юр. наук, проф. Т.В. Корнякова. Дніпро: Ліра, 2017. 276 с.

67. Темпи ефективності боротьби з корупцією в Україні за рік знизилися вдвічі – Індекс сприйняття корупції 2017. URL: <https://ti-ukraine.org>

68. Корупція у повсякденному житті українців: За що даємо хабарі? Кому і чому? URL: <http://dif.org.ua>

69. О.Г. Кулик, І.В. Наумова, А.А. Бова Злочинність в Україні: фактори, тенденції, протидія (2002-2014 р.): монографія. Держ. НДІ МВС України. Київ: ДНДІ МВС України, 2015. 362 с.

70. Результати дослідження «Стан корупції в Україні» для проекту UNITER. URL: <http://www.uniter.org.ua>

71. Фасад антикорупційної реформи. URL: <http://m.tyzhden.ua>

72. Громадяни України про безпеку: особисту, національну та її складові. Результати загальнонаціонального соціологічного дослідження Центру Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua>

73. When a «Golden Opportunity» to Bribe Arises, It's Hard to Pass Up. URL: <http://www.psychologicalscience.org>

74. Оцінка виконання Антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми. URL: <http://nmpu.org.ua>

75. Досудове розслідування корупційних злочинів: прокуратура і НАБУ – протистояння чи співробітництво? [URL: http://gazeta.dt.ua](http://gazeta.dt.ua)
76. Гацелюк В.О. Кримінально-правова протидія хабарництву: радикалізація тенденцій. *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., (м. Донецьк, 24 квіт. 2009 р.). МВС України, Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Донецьк: Норд Комп'ютер, 2009. С. 58-62.
77. Головкін Б.М. Антикорупційний менеджмент у митній справі. *Фіскальна політика в Україні в кримінально-правовому вимірі*: зб. тез доп. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. «Фіскальна політика в Україні в кримінально-правовому вимірі», (м. Вінниця, 26.04.16). Вінниця, 2016. С.60-65.
78. Генпрокуратура переходить у наступ на своїх критиків? [URL: http://dw.com](http://dw.com)
79. Шабуніну вручили обвинувальний акт. [URL: https://antac.org.ua](https://antac.org.ua)
80. Майже половина громадських організацій в Україні відчуває тиск влади – опитування. [URL: https://www.radiosvoboda.org](https://www.radiosvoboda.org)
81. Невідомі в Харкові побили депутата облради та антикорупціонера Дмитра Булаха: «Вдарили важким предметом по голові ззаду, потім добивали ногами». ФОТО. [URL: https://ua.censor.net.ua](https://ua.censor.net.ua)
82. Експертне опитування: що видумаєте про корупцію у середовищі українських ОГС? [URL: http://gurt.org.ua](http://gurt.org.ua)
83. Білецький А.В. Досвід участі громадськості в заходах щодо запобігання корупційній злочинності в Україні. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 135. С. 157-166.
84. Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією. [URL: http://crimecor.rada.gov.ua](http://crimecor.rada.gov.ua)
85. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. – ООН, 25.06.1998. [URL: http://zakon5.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua)
86. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності. ООН. 15.11.2000. [URL: http://zakon3.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua)
87. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. Рада Європи, 27.01.1999. [URL: http://zakon0.rada.gov.ua](http://zakon0.rada.gov.ua)
88. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Рес (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи. – Рада Європи, 06.12.2001. [URL: http://zakon2.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua)

89. Захарчук О.З. Міжнародні стандарти запобігання корупції та відповідність їм вітчизняного антикорупційного законодавства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Т.2. Вип.3. С.83-87.

90. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO). – Рада Європи, 05.05.1998. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>

91. Спільні 1-й та 2-й раунди оцінювання. Звіт про виконання рекомендацій Україною. – Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO), 11-15.05.2009. URL: <https://nazk.gov.ua>

92. Третій раунд оцінювання. Звіт про виконання рекомендацій Україною «Криміналізація (ETS 173 and 191, GPC 2)», «Прозорість фінансування політичних партій». – Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO), 06.12.2013. URL:<https://nazk.gov.ua>

93. Четвертий раунд оцінювання. Звіт за результатами оцінка. Україна. «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів». URL: <https://rm.coe.int>

94. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи, 01.10.2009. URL: <https://rm.coe.int/>

95. Голіна В.В., Колодяжний М.Г. 12-й конгрес ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя: комплексні стратегії на глобальні виклики. *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 2011. № 1.С. 238-244.

96. Головкін Б.М. Корислива насильницька злочинність в Україні: феномен, детермінація, запобігання: монографія. Харків: Право, 2011. 440 с.

97. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: затв. Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

98. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

99. Нестеренко О.В. Закон про захист викривачів інформації в Україні: навіщо він потрібен? URL:<http://www.pravda.com.ua>

100. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам: проект Закону України».URL: <http://medialaw.org.ua>

101. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08.10.2015 р. №

731-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №49-50. Ст.449.

102. Кудряченко А. Роль міжнародних організацій у діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні. *Віче: Теоретичний і громадсько-політичний журнал*. 2015. № 2. С. 2.

103. Лациба М.В., Красносільська А.О. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? Київ: Агентство «Україна», 2011. 132 с.

104. Палій Г.О. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади: Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua>

105. Ткаченко І. Громадянське суспільство і Європейський Союз: функціонування й співпраця. *Віче*. 2015. № 2. С. 15-19.

106. Lundberg E. European civil societies and the promotion of integration: Leading practices from Sweden, Great Britain, the Netherlands and Italy / E. Lundberg, P. Brundin, E. Amn, E. Bozzini. 11 p.

107. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. Київ, 2013. 120 с.

108. About Programme. URL: <https://euaci.eu>

109. Агентство США з міжнародного розвитку. URL: <https://uk.wikipedia.org>

110. Демократія, права людини та врядування. URL: <https://www.usaid.gov>

111. Фоцан Я. Роль проекту «Об'єднуємося заради реформ» у розвитку організацій громадянського суспільства в Україні. *Віче*. 2015. № 4. С. 16-20. URL: <http://nbuv.gov.ua>

112. Sweden's aid to Ukraine for government and civil society general sectors in 2017. URL: <https://openaid.se>

113. МВФ: Україні терміново потрібен закон про Антикорупційний суд. URL: <https://www.pravda.com.ua>

114. Центр – Центр протидії корупції. URL: <http://antac.org.ua>

115. Білецький А.В. Взаємодія донорів та національних громадських організацій у заходах запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. Вип. 2. С.250-254.

116. Кредити МВФ: панацея для України чи зайвий тягар? URL: <http://publicaudit.com.ua>

117. Ільницька У. Особливості міжнародно-правової суб'єктності неурядових організацій. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*: зб. наук. пр. Львів, 2012. Вип. 24. С. 84-91.
118. Тарасов О.В. Міжнародна неурядова організація. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua>
119. Мельник З. Місце міжнародних неурядових організацій в сучасній політичній системі України. URL: <http://eprints.oa.edu.ua>
120. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua>
121. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org>
122. Our impact – Transparency International. URL: <https://www.transparency.org>
123. International Anti-corruption Resource Center. URL: <http://iacrc.org>
124. Anti-fraud & corruption training courses – International Anti-corruption Research Center. URL: <http://iacrc.org>
125. Corruption watch. URL: <https://www.cw-uk.org>
126. Поліщук Г.С. Корупція в структурі детермінації екологічної злочинності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. Вип. 20. С. 131-137.
127. Integrity Action. URL: <http://integrityaction.org>
128. Сатагов Г.С., Пархоменко С.А. Разнообразие стран и разнообразие коррупции (анализ сравнительных исследований). Москва: ИНДЕМ, 2001. 80с.
129. WJP Rule of law index 2016. URL: <https://worldjusticeproject.org>
130. Кушнар'ов І.В. Система міжнародних засобів реалізації антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2013. № 1. С. 134-139.
131. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
132. Петришин О.В. Правова політика України. *Концептуальні засади та механізми формування*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) Київ: НІСД, 2013. 160 с.
133. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020 рр. URL: <http://www.osce.org>
134. Станкевич-Волосянчук О.І. Адвокація як метод впливу: практичний посібник. Ужгород, 2013. 80 с.

135. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України № 1380/5 від 23.06.2010 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

136. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. №950. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

137. Новіков О.В. Особливості громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>

138. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. №975-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

139. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. URL: <http://ti-ukraine.org>

140. Калмиков Д.О., Сінченко Д.В., Сорока О.О., Хавронюк М.І., Шведова Г.Л. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 242 с.

141. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив. URL: <http://old.niss.gov.ua>

142. Хавронюк М.І., Коліушко І.Б., Тимощук В.П. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ, 2017. 445 с.

143. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №996 від 03.11.2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

144. Громадські ради при міністерствах: ширма і війна за контроль? URL: <http://znaj.ua>

145. Шакун В.І. Суспільство і злочинність. Київ: Атіка, 2003. 784 с.

146. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови). Київ: НАДУ, 2014. 448 с.

147. Рябошапка Р.Г., Хмара О.С., Кухарук А.В., Хавронюк М.І., Калітенко О.В. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / за заг. ред. А. В. Волошиної. Київ, 2015. 268 с.

148. Hegemann, Hendrik & Heller, Regina & Kahl, Martin & PISOIU, Daniela & van Um, Eric. (2014). Studying 'Effectiveness' in International Relations:

Objectives, Concepts and Applications. P. 113-133.

149. Громадські організації як «одобрямс» для влади. URL: <http://www.pravda.com.ua>

150. Оболенцев В.Ф. Держава Україна як система: системний підхід до запобігання корупції. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 138. С. 161-168.

151. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст.88.

152. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. №1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №47. Ст.2051.

153. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №40-41. Ст.379.

154. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2014 р. №794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №6. Ст.55.

155. Про НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua>

156. Principle Ten: Anti-Corruption. URL:<https://www.unglobalcompact.org>

157. Б.М. Головкін, Г.Ю. Дарнопих, І.О. Христич. Злочинність у паливно-енергетичній сфері України: кримінологічна характеристика та запобігання: монографія / за заг. ред. Б.М. Головкіна. Харків: Право, 2013. 248 с.

158. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. Москва: Логос, 2003. 356 с.

159. Каменський Д.В. Корупція та ринкова економіка: небезпечна комбінація. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції*: зб. тез доп. V Міжнар. наук.-практ. конф., (31.03.2017 р., м. Харків, Україна). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Кримінол. асоц. України. Харків. ХНУВС, 2017. 228 с.

160. Оболенцев В.Ф. Системний підхід у антикорупційному комплаєнсі. *Проблеми законності*. 2016. №134. С. 112-118.

161. Методичні рекомендації щодо розробки та впровадження системи заходів щодо запобігання та протидії корупції. URL:<http://cgpa.com.ua>

162. Білецький А.В. Корупція в приватному секторі та роль громадськості в запобіганні їй. *Проблеми законності*. 2016. №135. С. 157-166.

## АНОТАЦІЯ

**Євсеєнкова О.Ю. «Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні». – Кваліфікаційна робота подана для присвоєння другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Право». – К.: Національна академія управління, 2021.**

Кваліфікаційну роботу присвячено визначенню шляхів посилення інституційної спроможності громадськості у сфері протидії корупції та розробці рекомендацій стосовно заходів запобігання корупційним злочинам.

Аналізується зміна наукової думки кримінологів щодо ролі громадськості починаючи з радянських часів і закінчуючи сьогоднішнім. Проаналізувавши норми законодавства України після проголошення незалежності, зроблено висновок, що держава обрала курс на запровадження програмних методів запобігання корупційним злочинам і залучення до цього процесу громадськості. На основі законодавчих положень і наявних у науковій літературі визначень, запропонована власна дефініція поняття «громадськість», виокремлюються її права, функції, завдання та мета діяльності. Досліджено основні результати діяльності громадськості в запобіганні корупційним злочинам, завдяки чому виявлено, що громадяни лише декларують власні наміри щодо їх запобігання, у той час як громадські антикорупційні організації більш продуктивно здійснюють свою діяльність у цій сфері. Також було з'ясовано найпоширеніші заходи, які провадить громадськість під час власної діяльності та основні причини, які стають на заваді ефективній участі громадськості в антикорупційному процесі. Проаналізовано міжнародні стандарти участі громадськості, зарубіжний досвід і діяльність міжнародних неурядових організацій у сфері запобігання корупційним злочинам. Визначено головні позитивні моменти міжнародного досвіду і зроблено припущення щодо доцільності його запозичення та подальшої імплементації в Україні. Констатовано, що завдяки появі міжнародних документів із запобігання корупційним злочинам в українському законодавстві також закріплено положення щодо участі громадськості в цьому процесі. Вивчено взаємодію між донорськими фінансовими організаціями й національними громадськими організаціями, зроблено висновок про напрями подальшого вдосконалення такої співпраці.

Проведено дослідження типових корупційні правопорушення, які вчиняються у приватному секторі, й основні методики щодо запобігання їм,



зроблено висновок про необхідність залучення до цього сектору громадськості. Під час аналізу існуючих суб'єктів запобігання корупційним злочинам визначено місце і роль громадськості в цій системі. Обґрунтовано, що громадськість є неспеціалізованим суб'єктом запобігання корупційним злочинам, який провадить власну діяльність нарівні зі спеціалізованими суб'єктами. Надано рекомендації щодо підвищення ефективності участі громадськості в заходах запобігання корупційним злочинам в Україні.

***Ключові слова:** громадськість, запобігання корупційним злочинам, міжнародні стандарти антикорупції, громадський контроль, система суб'єктів запобігання корупційним злочинам, корупційні злочини у приватному секторі.*

## ABSTRACT

**Yevseienkova Olena. «Public participation in prevention of corruption crimes in Ukraine» – Qualifications submitted for the second (master's) degree in higher education, specialty Law. – K.: National Academy of Management, 2021.**

The qualification work is devoted to identifying ways to strengthen the institutional capacity of the public in the field of anti-corruption and the development of recommendations for measures to prevent corruption crimes.

The change of scientific opinion of criminologists on the role of the public from the Soviet times to the present is analyzed. After analyzing the legislation of Ukraine after the declaration of independence, it was concluded that the state has chosen a course to introduce software methods to prevent corruption crimes and involve the public in this process. On the basis of legislative provisions and definitions available in the scientific literature, the own definition of the concept of "public" is offered, its rights, functions, tasks and the purpose of activity are allocated. The main results of public activity in the prevention of corruption crimes were studied, which revealed that citizens only declare their intentions to prevent them, while public anti-corruption organizations are more productive in this area. The most common measures taken by the public during its own activities and the main reasons that hinder the effective participation of the public in the anti-corruption process were also identified. The international standards of public participation, foreign experience and activity of international non-governmental organizations in the field of prevention of corruption crimes are analyzed. The main positive aspects of the international experience are identified and assumptions are made about the expediency of its borrowing and further implementation in Ukraine. It was stated that due to the appearance of international documents on the prevention of corruption crimes in the Ukrainian legislation also enshrined the provisions on public participation in this process. The interaction between donor financial organizations and national public organizations is studied, the conclusion on directions of further improvement of such cooperation is made.

A study of typical corruption offenses committed in the private sector, and the main methods of preventing them, concluded that the need to involve the public in this sector. The analysis of existing actors in the prevention of corruption offenses identifies the place and role of the public in this system. It is substantiated that the public is a non-specialized entity for the prevention of corruption crimes, which

conducts its own activities on a par with specialized entities. Recommendations for improving the effectiveness of public participation in measures to prevent corruption crimes in Ukraine are provided.

**Key words:** *prevention of corruption, the international anti-corruption standards, public control, subjects of corruption prevention, corruption in the private sector.*