



Богдана ЗАЯЦЬ<sup>1</sup>

## ВРАХУВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

*Зазначено, що існуючі зміни в українському суспільстві як в економічній, так і політичній сфері здійснюють вплив на алгоритм формування нових взаємин на процес формування сучасних відносин поміж державою, її інституціями та громадянським суспільством. Зазначено, що повсякчасна взаємодія влади та суспільства є запорукою політичної стабільності та розвитку кожної держави, позаяк наявні проблеми розвитку української державності неможливо вирішити без підтримки суспільства. Це стосується й інститутів громадянського суспільства. Здійснено системний аналіз ролі інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України шляхом системного вирішення низки доктринальних теоретико-правових та конкретних практично-прикладних завдань.*

*Зазначено, що доцільність детального опрацювання проблеми асиміляції інститутів громадянського суспільства в призмі суб'єктів запобігання корупції обґрунтована низкою факторів, ключовими серед яких є низька дієвість сучасної методики протидії корупційним правопорушенням, засвідчена перманентним зростанням кількості корупційних деліктів та значний антикорупційний потенціал соціального середовища, повноцінна реа-*

<sup>1</sup> аспірант, Львівський державний університет внутрішніх справ  
[danazajac@ukr.net](mailto:danazajac@ukr.net)



лізація котрого неможлива без актуалізації національної правової системи.

Зазначено, що наявний стан правової доктрини в контексті дослідження детермінант, котрі нівелюють ефективність професійної діяльності інститутів громадянського суспільства, характеризується значною інваріативністю й містять подеколи суперечливі концепції. З'ясовано, що з метою формування системного та дієвого механізму імплементації прогресивного міжнародного досвіду у професійну діяльність інститутів громадянського суспільства є потреба у структуруванні наявних дефектів адміністративно-правового виміру організації діяльності та окреслити способи вирішення зазначених завдань, котрі вже апробовані міжнародною спільнотою.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, інститут, запобігання корупції, правопорушення, імплементація.

**С**истемність запровадження антикорупційних заходів апріорі є домінуючою запорукою якості та ефективності антикорупційної діяльності на усіх рівнях її функціонування і є визначальною детермінантою реального зниження корупційної складової в діяльності держави у стратегічному сенсі. Досягнення інтегральності як індикатора антикорупційної політики ґрунтується на рівночасному конструктивному корегуванні всіх компонент національної системи чинного законодавства, котрі мають вагомий вплив на якість та ефективність процесів запобігання корупційним правопорушенням. Нині домінуючим є питання, котре потребує невідкладного вирішення — внесення змін до чинного антикорупційного законодавства, позаяк його неефективність обумовлена архаїчністю, анемічністю чи казуїстичністю окремих його приписів.

Проблемним питанням удосконалення адміністративно-правового механізму та модернізації чинного законодавства у сфері запобігання корупції, серед яких есенційними, на думку автора, виступають наукові розвідки П. Андрушко, С. Будатарова, О. Бусол, Ю. Дорогової, З. Кісіль, Р.-В. Кісіль, Є. Лоткової, Н. Сараєва, М. Погорецького, та ін. Наукові дослідження власне цих учених-адміністративістів слугували індикаційним підґрунтям для формування єдиної та функціональної моделі вдосконалення чинного адміністративного антикорупційного законодавства.

*Метою статті* є розкриття основних прогалин сучасного адміністративно-правового виміру регламентації механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесу запобігання корупції в Україні та методи їх усунення через врахування міжнародного досвіду.

З метою оптимізації викладу пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правової компоненти механізму запобігання корупції в частині досліджуваної проблематики, а саме залучення громадських інститутів у антикорупційну діяльність, а також, маючи за мету окреслити комплексний та стратегічно-коректний алгоритм такої модернізації, автором узагальнено та надано доповнення до ключових пропозицій, на котрих



акцентують свою увагу учені-адміністративісти, що сприяло їх консолідації у такі підгрупи, а саме:

### **1. Надмірна диспозитивність приписів чинного законодавства України про адміністративну відповідальність за делікти, котрі пов'язані з корупцією.**

Проведений автором аналіз гл. 13-а Кодексу України про адміністративні правопорушення [1] (КУпАП) надає підстави констатувати про потребу в удосконаленні таких правових конструкцій:

1) Ст. 172<sup>4</sup> КУпАП де-факто встановлено протиправність поєднання особами, на котрих поширюється дія антикорупційного законодавства, професійної діяльності із підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю. Водночас, законодавець не врахував усталеного міжнародного досвіду за якого це обмеження стосується не лишень прямого здійснення господарської діяльності, але й бенефіціарного статусу суб'єкта управління. Так, П. Андрушко у своїй науковій розвідці акцентує на позитивний досвід врегулювання цього питання в чинному законодавстві ФРН: «Ключовою загрозою для державної служби є виникнення конфлікту інтересів посадової особи, при якому винесення нею управлінського рішення може базуватись не на пріоритетах служби, а на особистих комерційних прагненнях. З цією метою федеральним законодавством Німеччини передбачено обов'язок особи щодо передачі державі у трастове управління всіх корпоративних активів, якими така особа володіє на момент призначення чи обрання на посаду» [2, с. 179]. Ми цілковито погоджуємося з позицією П. Андрушка, позаяк чинним законодавством України не задекларовано як правопорушення вихід особою, котра призначається на публічну посаду зі складу органів управління, при цьому зі збереженням статусу крайнього вигодонабувача, що цілковито суперечить вимогам у частині недопущення сумісництва професійної діяльності з підприємницькою.

На думку автора, положення диспозицій ч. 1 та 2 ст. 172<sup>4</sup> КУпАП необхідно доповнити абзацом такого змісту: «... а також збереження статусу бенефіціара від такої діяльності», позаяк основним чинником виникнення конфлікту інтересів є не сам процес здійснення підприємницької діяльності, а власне отримання прибутку від цієї діяльності. Так, внесення змін до ст. 172<sup>4</sup> КУпАП надасть можливість нейтралізувати феномен протиставлення професійно-службових та власних корпоративних інтересів носія владних повноважень під час реалізації посадовцем управлінської діяльності. Деталізація ст. 172<sup>4</sup> КУпАП сприятиме можливості інститутам громадянського суспільства, котрі реалізують моніторинг корупційної активності носіїв владних повноважень, викривати приховані факти комерційного інтересу посадових осіб, що істотно покращить рівень ефективності антикорупційної діяльності інститутів громадянського суспільства, так і якість та ефективність їх взаємодії з правоохоронними органами у форматі надання повідомлення про корупційно-деліктну поведінку.



## 2. Некоректне формулювання складу правопорушення, передбаченого ст. 172<sup>6</sup> КУпАП.

Основним проблемним питанням у частині формування дієвої антикорупційної системи неодмінно слід визнати абстрактність відображення цього феномену в чинному національному законодавстві, позаяк без конкретизації сутності феномену вкрай складно ідентифікувати низку заходів, реалізація котрих потрібна для запобігання його проявам. Так, на думку С. Будатарова: «... не слід проводити аналогію між ефективністю протидії корупції та невинуватим розширенням змістовного наповнення цього явища. Практика правозастосування свідчить, що невинуватим віднесення загального делікту в склад корупційних правопорушень розмиває межі такого інституту, що призводить до неможливості ефективного подальшого процесуального забезпечення проваджень на стадії слідства та судового розгляду. Чіткість критеріїв корупційності протиправної поведінки — базис для дієвості превентивного впливу на потенційних правопорушників, оскільки створює запоруки для дієвості правоохоронної системи» [3, с. 108].

Погоджуючись з думкою С. Будатарова, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на певній аналогії наведеної абстрактності фіксації диспозицій корупційних деліктів в КУпАП. Відповідно до вимог ст. 172<sup>6</sup> КУпАП, в якості делікту, пов'язаного з корупцією зумовлюється «Несвоечасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». На думку автора, ознакою корупційності діяння доконечно повинна бути наявність у діянні корисливого мотиву та мети — отримання незаконної вигоди від реалізації посадових повноважень. Наведене тлумачення диспозиції ст. 172<sup>6</sup> КУпАП не надає можливості однозначно ідентифікувати дію як делікт, пов'язаний з корупцією. Ця обставина подеколи призводить до механічного віднесення провадження у справі про адміністративне правопорушення у сфері здійснення державної служби до категорії корупційних з усіма супутніми наслідками: фіксація інформації про деліквента в реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення; застосування заходів дисциплінарного впливу у формі звільнення з займаної посади; зміну підслідності правопорушення з віднесенням його до сфери компетенції НАБУ тощо.

Вважаємо, що така прогалина в чинному законодавстві зумовлює як низку потенційних негативних наслідків для особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка де-факто не чинила корупційного правопорушення в розрізі типового складу корупційного делікту, водночас через юридичну плутанину мусить бути піддана наведеним правообмеженням, так і утворює додаткове невинуватим навантаження на спеціальні антикорупційні інститути. Враховуючи наведене вище, вважаємо за доцільне внести зміни до диспозиції ч. 1 ст. 172<sup>6</sup> КУпАП, доповнивши їх елементом гіпотези такого змісту: «... вчинене з метою приховування істотної зміни у майновому стані декларанта». Запропоновані автором зміни до ст. 176<sup>6</sup> сприятимуть суттєвому покращенню результативності її застосування саме у сфері превенції



корупції, на відміну від загального спектру правопорушень, котрий є властивим цій правовій нормі, а також створить підґрунтя для синергетичної інтеграції інформації щодо безпідставного збагачення службовців, отриманих під час громадських розслідувань у площину доказової бази під час судового розгляду справи.

### **3. Відсутність чітко окреслених критеріїв для відмежування кримінально-протиправних та адміністративно-деліктних правопорушень корупційного ґтибу.**

Основною детермінантою складності реалізації заходів правового реагування на корупційні делікти є не клопіткий процес збирання доказової бази, складнощі із ефективним здійсненням слідчих на негласних слідчо-розшукових дій, — цією детермінантою є недосконалість, а подеколи й суперечливий характер приписів чинного законодавства. Серед учених-адміністративістів тривалий час триває дискусія в частині розмежування складів кримінальних правопорушень як «зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364 КК України), «службова недбалість» (ст. 367 КК України) [4] зі складом адміністративних правопорушень, задекларованих диспозиціями ст. 172<sup>8</sup> «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» та ст. 172<sup>7</sup> «Невжиття заходів щодо протидії корупції» КУпАП.

Так, Н. Сарасєв вважає, що розмежування зазначених складів правопорушень лише за ознаками об'єктивної сторони може зумовити до потенційного ухилення деліквента від юридичної відповідальності за формальної наявності усіх елементів складу правопорушення за відсутності ознаки шкоди [5, с. 78–79]. Проектуючи позицію науковця на конкретні норми українського законодавства, виснуємо, що законодавцем у контексті єдиного критерію для розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень передбачено наявність істотної шкоди, котра може бути встановлена лише за наявності матеріальних збитків, котрі мали місце внаслідок дій чи бездіяльності суб'єкта відповідальності. Водночас за відсутності можливості реально оцінити розмір матеріальної шкоди під час здійснення провадження виникає правовий казус, за якого орган досудового розслідування чи суд повинні здійснити перекваліфікацію вчинених діянь й послуговуватися нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення замість норм Кримінального кодексу України, що є свідченням про неналежний рівень превентивної ефективності наявного стану перелічених норм КУпАП.

Наступним «інгібітором» якісного та ефективного функціонування громадських антикорупційних інститутів є невідповідність стану нормативно-правового регулювання алгоритму реалізації ними профільних функцій наявним соціальним запитам, котрі висувуються сучасним станом розвитку соціуму зважаючи на неналежну дієвість антикорупційних заходів правоохоронного характеру. Парадоксальною є ситуація, за якої громадські антикорупційні інститути, затверджуючи внутрішні положення про алгоритм власного функціонування, котрі де-юре субординуються



приписами чинного законодавству України, можуть сподіватися на повну відкритість та співпрацю зі сторони органів публічної влади, котрі можуть виступати об'єктом антикорупційного контролю учасників громадського антикорупційного інституту.

З метою усунення даної прогалини в антикорупційному законодавстві України, пропонуємо розробити та прийняти постанову Кабінету Міністрів України «Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження», в котрій окреслити низку ключових моментів, які вбезпечать легітимність, ефективність, якість та системність діяльності інститутів громадянського суспільства відповідно до їх програмної мети та завдань.

Рівночасно корегування потребує не лише нормативно-правовий, але й організаційно-функціональний вимір діяльності антикорупційних громадських інститутів. Ґрунтовний аналіз наукових розвідок та статистичної інформації надають можливість авторові висувати щодо реального стану участі громадських інститутів у процесі превенції корупційних правопорушень в Україні:

а) негативний вплив експонентного зростання кількості громадських об'єднань, котрі лишень декларують статус антикорупційних інститутів.

Нині (станом на 01.11.2019) в Україні офіційно зареєстровано 88 077 громадських організацій, серед них — 1 607 мають статус антикорупційних [6]. Водночас реальна кількість антикорупційних інститутів громадського штабу, котрі здійснюють практичну діяльність у частині превенції корупційним правопорушення, складає не більше 2 % від задекларованої кількості [7, с. 44–45]. Наведена статистика ставить під великий сумнів тезис щодо взаємозв'язку кількості антикорупційних громадських організацій та якості й ефективності громадського антикорупційного впливу, що створює підстави для перегляду наявного стану цієї компоненти громадських утворень;

б) факультативна участь антикорупційних громадських інститутів у антикорупційних ініціативах.

Враховуючи вимоги чинного законодавства, громадські об'єднання, задекларувавши програмні завдання, самостійно визначають алгоритм та вектори їх досягнення, тобто наділені повною автономією щодо організації своєї програмної діяльності. Нині чинним законодавством, на жаль, жодних обов'язків чи засобів інтенсифікації програмної, в тому числі і антикорупційної діяльності, не передбачено. З метою усунення прогалини в чинному законодавстві України, пропонуємо включити в запропоноване до прийняття Урядом України Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження припис такого змісту: «Громадська організація, яка набула статусу антикорупційної та не провадить самостійних заходів, спрямованих на виявлення, дослідження та інформування правоохоронних органів про корупційні фактори, ризики чи правопорушення впродовж двох календарних років поспіль, втрачає наданий статус з обов'язком щодо подальшої зміни статутної документації та даних, які містяться в державних реєстрах», котрий буде зобов'язувати



потребу в підтвердженні «порогової» участі об'єднання чи його членів у практичному здійсненні антикорупційної діяльності;

в) відсутність дієвого механізму підвищення рівня практичних навиків представників антикорупційних громадських інститутів у сфері запобігання корупції.

Беручи до уваги фундаментальну програмну мету функціонування антикорупційних інститутів — виявлення корупційних ризиків, моніторинг потенційно-корупційної поведінки державних службовців, консолідація інформації, котра є свідченням про упереджений та корупційно-детермінований характер актів державного управління та зібрання відомостей, котрі можуть бути використані як докази, есенційного значення набуває потреба в набутті та повсякчасного підвищення спеціалізованих знань та умінь членів відповідних громадських антикорупційних інститутів.

Превентивним заходом, котрий унеможливить можливість ігнорування громадськими інститутами обов'язку в частині підвищення кваліфікації їх членів, на думку автора, повинно слугувати внесення до запропонованого до прийняття Кабінетом Міністрів України Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження припису такого змісту: «Кваліфіковані члени громадських антикорупційних об'єднань (інститутів), які не скеровувались на стажування до профільних антикорупційних органів публічної влади впродовж двох календарних років поспіль, вважаються асоційованими членами з наступного календарного дня після завершення двохрічного терміну з моменту останнього завершеного стажування, а в разі, якщо попереднє стажування не здійснювалось, — з наступного календарного дня після завершення двохрічного терміну з моменту вступу в громадське антикорупційне об'єднання (інститут). У разі недостатньої чисельності кваліфікованих членів у складі громадського антикорупційного об'єднання (інституту) впродовж двох місяців поспіль таке об'єднання (інститут) повинно внести зміни до статутної документації та у відповідні державні реєстри, змінивши мету та організаційно-правову форму такого об'єднання шляхом приведення у відповідність до загальних (неспеціалізованих) вимог Закону України «Про громадські об'єднання».

Також не можна оминати увагою й адміністративно-правовий компонент регламентації участі громадянських антикорупційних інститутів як правову аномію у сфері регламентації алгоритму їх участі у процесі комплектування інститутів публічного управління за критерієм доброчесності. Слід зазначити, що нині в чинному законодавстві України досі не окреслено ані критеріїв такої перевірки, ані етапів її здійснення, що вкрай негативно позначається на стані урахування висновків, складених у процесі перевірки, в частині прийняття остаточного висновку конкурсною комісією. З метою усунення цієї прогалини в чинному законодавстві пропонуємо в Положенні про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження передбачити алгоритм та сутність кожної зі стадій перевірки доброчесності кандидатів на заміщення посад публічної служби.



Ефективність та якість реалізації антикорупційних заходів інститутами громадянського суспільства прямопропорційно залежить від рівня деталізації їх правового становища не на локальному, а на загальнодержавному рівні, що вимагає прийняття Положення про громадські антикорупційні об'єднання (інститути) та їх повноваження. Вказана правова конструкція надасть можливість суттєво підвищити роль громадянського суспільства як автономного, вкрай ефективного суб'єкта превенції корупції, укріпивши вітчизняну систему антикорупційної практики, створюючи підґрунтя подальшого конструктивного розвитку національної правової системи та публічного апарату без деструктивного втручання корупції у процес їх функціонування.

#### Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення [станом на 23 серпня 2019 р.]. Київ : Велес, 2019. 189 с.
2. Андрушко П. П. Реформа українського антикорупційного законодавства у світлі міжнародно-правових зобов'язань України. Київ : Атіка, 2012. 332 с.
3. Будатаров С. М. Понятие коррупции в российском законодательстве и юридической литературе. *Вестник Томского государственного университета*. 2012. № 18 (62). С. 106–110.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
5. Сараев Н. В. О некоторых вопросах применения законодательства Украины о противодействии коррупции. *Административное и муниципальное право*. 2010. № 6. С. 76–79.
6. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання. *Державна служба статистики України*. URL : <http://bit.ly/38PEX46> (дата звернення 02.12.2019).
7. Гилинський Я. И. Глобализация, девиантность, социальный контроль. Киев : ДЕАН, 2019. 331 с.

Надійшла до редакції 11.12.2019

**Bogdana ZAYATS**

*Lviv State University of Internal Affairs*

#### **Applying International Experience in Engaging Civil Society Institutions in Anti-Corruption Processes**

*The article states that the existing changes in the Ukrainian society, both in economic and political spheres, influence the algorithm of formation of new relations between the state, its institutions and civil society. It is underlined that the day-to-day interaction of the authorities and the society plays the role of the key to the political stability and development of each state since the existing problems of the development of the Ukraine cannot be solved without the support of the civil society. Displayed obstacle also applies to civil society institutions. A system analysis of the role of civil society institutions in the process of preventing corruption in state and local self-government bodies has been carried out with the help of a number of doctrinal, theoretical and specific practical problems resolving.*

*It is pointed out that the expediency of the problem of assimilation of civil society institutions in the realm of the subjects of corruption prevention is substantiated by*





*a number of factors, the main among which is the low effectiveness of the modern methods of corruption offenses counteraction, evidenced by the persistent increase in the number of corruption episodes. This task is impossible without actualization of the national legal system.*

*It is noted that the current condition of the legal doctrine, in the context of the study of determinants that cause inappropriate level of effectiveness of day-to-day activity of civil society institutions, is characterized by considerable invariance and, at times, contradictory concepts. It has been found that in order to form a systematic and effective mechanism for implementation of progressive international experience in the professional activity of civil society institutions there is a need to structure the existing concepts in the administrative-legal dimension of the organization of their activity that will provide actual methods to outline ways of solving these tasks in the format that have already been tried by the international community.*

**Keywords:** *civil society, institute, prevention of corruption, offenses, implementation.*