

Андрій Володимирович БІЛЕЦЬКИЙ,

аспірант кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харків, Україна

Науковий керівник: Головкін Богдан Миколайович,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінології

та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харків, Україна

АДВОКАСІ КОМПАНІЇ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ФОРМУВАННІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення заходів, за допомогою яких громадськість може приймати участь у формуванні антикорупційної політики. Але узагальнивши всі наявні розуміння, можна згрупувати їх в один єдиний напрямок – проведення *адвокасі компаній*. Адвокасі (громадянське представництво) – це діяльність з представлення інтересів громадян шляхом їх участі в процесі прийняття рішень, націлених на зміну політики влади на місцевому або державному рівні; свідомості учасників процесу; законодавства. Варто відзначити, що такі компанії громадянського представництва можуть бути направлені на: зміну політики (громадське лобювання), системні зміни (зміна у практиці прийняття рішення) та демократичні зміни. Ці поняття досить часто позначають як тріаду адвокасі [1, с. 7]. Наразі, більших громадських антикорупційних організацій позиціонують свою діяльність як адвокасі. До адвокасі компаній слід включити наступні заходи.

Основною метою *громадської антикорупційної експертизи* є виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах таких активних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень і, відповідно, розроблення рекомендацій щодо їх усунення. Вчені та експерти погоджуються, що здійснення громадської експертизи є одним із найдієвіших заходів задля виявлення корупційних факторів в чинних законах або законопроектах, що готуються. За даними проведеного дослідження, 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 % опитаних вважають цей захід дієвим. Громадські організації зазвичай не використовують національні нормативно-правові акти в якості зірцевих (наприклад, ту ж саму Методологію Міністерства від 23.06.2010 № 1380/5). 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. Рекомендації покликані допомогти особам, які мають мінімальний досвід у здійсненні громадського моніторингу. Методологію також доповнює посібник, де викладено основні правила того, як користуватися цією методологією [2].

Не менш популярним заходом у боротьбі з корупцією є участь у *громадських антикорупційних ініціативах*. Під ними розуміється об'єднання кількох громадських організацій, громадян у спільні проекти задля якісного координування власних заходів. Прикладами таких ініціатив можуть бути: коаліції громадських організацій, громадські рухи, інформаційні платформи, освітні програми тощо. 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, що пояснюється соціальною інертністю організацій громадянського суспільства на місцевому рівні; недосконалістю правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні; небажанням місцевих рад долучатися громадськості до спільного прийняття рішень [3].

Участь громадськості у формуванні органів публічної влади, правоохоронних органів. Останнім часом громадськість активно розпочала розбудову нових законодавчих антикорупційних актів задля уникнення ситуації, що відбулася у 2014 році. Зокрема, був прийнятий раніше зазначений антикорупційний пакет реформ, який проголошував про створення двох нових інституцій: Національного Антикорупційного Бюро України (далі – НАБУ) та Національного Агентства з питань запобігання корупції (далі – 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 корупції. До того ж, громадськість може приймати участь у відборі кандидатів до Національної поліції України (п. 46 Типового положення) [4] (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. Влада в будь-який спосіб намагається позбавити громадських активістів права на участь у конкурсних комісіях. Одним із таких прикладів, є випадок, коли Кабінет Міністрів України, за словами громадських активістів, свідомо змінював правила конкурсного відбору та складу конкурсної комісії до НАЗК [5].

Проведення консультацій з громадськістю щодо формування антикорупційної політики зазвичай проводяться 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 [6], яка затвердила 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. Однак ініціювання громадських обговорень може відбуватись і за ініціативою самої громадськості: відомі випадки, коли законопроекти щодо змін антикорупційного законодавства, які розроблялись громадськими активістами, були адресовані широкому загалу. Як правило, за результатами громадських обговорень складається звіт, який має враховуватись розробниками законопроекту.

Участь у роботі консультаційно-дорадчих органів. За часів становлення нової Антикорупційної стратегії на 2015–2017 рр. 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. Відзначимо, що лише 13 % експертів зазначають, що через участь у складі вищезазначених консультаційно-дорадчих органах вони здатні впливати на формування ан-

тикорупційної політики. Все це вказує на те, що влада обмежується допуском до участі у роботі таких органів, не надаючи при цьому реальних повноважень представникам громадськості. Твердження про те, що консультаційно-дорадчі органи є «кишеньковими» і 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 підконтрольною держорганам, діє в їх інтересах і озвучує тільки ту інформацію, яку дозволяють «господарі». Ні про який громадський контроль, звичайно, в такому випадку вже не йде мова [7].

На особливу увагу заслуговує також такий захід, як *проведення мирних зібрань, акцій протесту, страйків*. Звичайно, громадські організації прагнуть зберігати статус «мирних» зібрань. Останніми, наприклад, можна вказати вимоги щодо законодавчого закріплення «прослушки» для НАБУ; проведення акції задля стимулювання вищих посадовців заповнення електронних декларацій.

Проаналізувавши всі наявні форми участі громадськості у формуванні антикорупційної політики держави, можемо сказати наступне: громадськість здебільшого не зустрічає перешкод в процесі формування. Згідно з даними нашого дослідження 60 % громадських експертів вказали, що, по-перше, пропозиції за результатами проведених антикорупційних досліджень/ громадської антикорупційної експертизи приймаються та враховуються органами влади; по-друге, той самий відсоток респондентів відповів, що суб'єкти законодавчої ініціативи (Президент України, Кабінет Міністрів України, народні депутати України) приймають пропозиції громадськості щодо вдосконалення антикорупційного законодавства та розглядають їх у рамках законопроектів. Тому логічно було б припустити, що основні перешкоди на загальносоціальному рівні запобігання зустрічаються на етапі реалізації антикорупційної політики.

Список бібліографічних посилань

1. Станкевич-Волосянчук О. І. Адвокація як метод впливу: практ. посіб. Ужгород, 2013. 80 с.
2. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи // Transparency International Ukraine: офіц. сайт. URL: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/our-publications/2507.html> (дата звернення: 01.02.2017).
3. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив/Від. стратегій розвитку громадян. суспільства та соціал. відносин; Пеліванова Л. І. // Національний інститут стратегічних досліджень: офіц. сайт. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/november08/7.htm> (дата звернення: 01.02.2017).
4. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: затв. наказом МВС України від 25.12.2015 № 1631 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16> (дата звернення: 01.02.2017).
5. Конкурсная комиссия в Нацагентстве по предупреждению коррупции сформирована не прозрачно – общественные активисты: релиз // Пресс-центр Украинского кризисного медиа-центра: офиц. сайт. URL: http://uacrisis.org/ru/26248-fuck_corruption (дата обращения: 01.02.2017).
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2010 № 996 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> (дата звернення: 01.02.2017).
7. Киштимський О. Громадські ради при міністерствах: ширма і війна за контроль? // Народний Кореспондент: інформ.-аналит. портал. URL: <http://nk.org.ua/politika/gromadski-radi-pri-ministerstvah-shirma-i-viyna-za-kontrol-80353> (дата обращения: 01.02.2017). Со ссылкой на сайт <http://znaj.ua>.

Одержано 02.02.2017