

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: досвід Російської Федерації

Віталій Завгородній,

*ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Враховуючи прагнення нашої країни стати на один щабель із багатьма високорозвинутими країнами світу, змушує шукати шляхи викорінення корупції як соціального зла різними способами та методами. На нашу думку, вивчення й узагальнення досвіду діяльності громадських організацій у різних країнах світу, де боротьба з корупцією є основним пріоритетом діяльності органів влади та суспільства, має істотне значення, оскільки дозволить знайти шляхи розв'язання багатьох питань антикорупційного змісту, перед якими постала наша держава сьогодні.

Вивченню питань діяльності громадських організацій зарубіжних країн, їх взаємодії з державними органами приділяли увагу такі вчені, як М. Ануфрієв, С. Гречанюк, В. Колпаков, О. Музичук, О. Поліщук та ін. Однак питання щодо вивчення зарубіжного досвіду діяльності громадських організацій у сфері протидії корупції з метою його використання в Україні залишаються актуальними.

Дослідження активності громадськості на пострадянському просторі свідчать, що найбільша участь громадських організацій у сфері протидії корупції спостерігається саме в Російській Федерації. Як зазначає В. Литвиненко, в Росії система корупція стала невід'ємною частиною всієї системи державної влади й управління як по вертикалі, так і по горизонталі. Корупцією глибоко вражені структури державної влади, економіка, бізнес. Могутні фінансово-промислові групи глобалізували корупцію як загальноприйнятую зброю бізнесу, тому протидію корупції слід глобалізувати [1, с. 130]. Саме масштабний розвиток корупції в країні й її вплив на всі сфери державного та суспільного життя, що породжує недоліки економічного, політичного та соціального розвитку, спричинив стрімкий розвиток громадських антикорупційних ініціатив. Підтвердженням цього є наявність майже в кожному регіоні Російської Федерації громадських об'єднань, які беруть активну участь у реалізації антикорупційних програм, формуванні негативного соціального ставлення до корупції.

Мета цієї статті полягає в дослідженні досвіду участі громадських організацій у заходах щодо протидії корупції, які діють на те-

ренах Російської Федерації, а також нормативного забезпечення такої діяльності.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішити такі основні завдання: проаналізувати діяльність антикорупційних громадських організацій, що найбільш активно впливають на стан протидії корупції в Російській Федерації; визначити особливості правового забезпечення діяльності громадських організацій Росії, що діють у сфері протидії корупції; виокремити передовий досвід діяльності громадських організацій Росії у заходах щодо протидії корупції для його узагальнення та використання в Україні.

Для з'ясування об'єктивної картини впливу інститутів громадськості на стан протидії корупції в Російській Федерації (далі – РФ) зупинимось на дослідженні діяльності найбільш активних і прогресивних, що постійно нагадують про свою діяльність через засоби масової інформації РФ та реалізовані антикорупційні програми.

З грудня 2001 р. в м. Томськ і Томській області працює «Коаліція против корупции». Це неполітична громадська організація, що створена за підтримки міжнародної антикорупційної програми «Партнерство проти корупції» і таких організацій, як «АМР» США і «MSI». Учасники організації – громадські діячі та журналісти, які мають на меті створення соціального середовища, що не визнає корупцію. Коаліція здійснює свою роботу в таких напрямках: надає безкоштовну юридичну допомогу особам, які постраждали від корупції чи надмірної бюрократії; здійснює громадський контроль за діяльністю влади; веде просвітницьку роботу серед різних прошарків населення; організовує публічні дискусії; на конкурсній основі здійснює підтримку журналістів, які проводять журналістські розслідування щодо протидії корупції; проводять законотворючу роботу. Антикорупційні програми, аналогічні томській, здійснюються в багатьох регіонах Росії. Коаліція в Томській області активно співпрацює з колегами із Самари, Іркутська, Владивостока.

Активну участь в антикорупційних процесах Росії бере «Общественный Комитет по про-

тиводействию коррупции», створений правлінням Торговельно-промислової палати Нижегородської області в лютому 2007 р. Відповідно до положення основним завданням громадського комітету є сприяння російським підприємцям у вирішенні проблем протидії корупції [2]. Комітет здійснює свою діяльність при взаємодії з Торговельно-промисловою палатою РФ, державними та муніципальними органами, а також іншими громадськими організаціями.

Для проведення більш масштабних загальнодержавних заходів антикорупційного змісту в РФ створюються та діють громадські організації міжрегіонального рівня. 28 травня 2004 р. Міністерством юстиції РФ зареєстрована міжрегіональна громадська організація (далі – МГО) розвитку антикорупційних програм «Общественный антикоррупционный комитет», основною метою якого є участь у побудові сучасної демократичної моделі держави через формування антикорупційних бар'єрів [3].

Діяльність Комітету спрямована на підвищення рівня відповідальності посадових осіб за свою роботу. Для цього Комітет займається вивченням поточної корупційної ситуації, розробленням конкретних і практичних пропозицій, які можна реалізувати, спрямованих на створення ефективної системи взаємодії влади й інститутів громадськості у протидії корупції, ліквідації її прямих і непрямих наслідків. Діяльність Комітету заснована на громадських засадах; до співпраці залучаються експерти, представники бізнесу, науки, творчої інтелігенції. МГО «Общественный антикоррупционный комитет» створює свої регіональні представництва у великих містах Росії, послідовно створюючи реальну та дієздатну структуру, що активно співпрацює з державними органами у сфері протидії корупції. Крім того, Комітет активно встановлює зв'язки з зарубіжними та міжнародними неурядовими організаціями, діяльність яких спрямована на подолання корупції.

Ще однією реально діючою міжрегіональною громадською організацією РФ є «Комітет по борьбе с коррупцией», основне завдання якого – висвітлення конкретних фактів корупції та конкретних корупціонерів «на землі» на тому рівні влади, з яким кожного дня стикаються громадяни Росії. При цьому Комітет не має на меті покарання корупціонерів, оскільки це функція держави та її правоохоронних органів, з якими Комітет тісно співпрацює.

Свою діяльність в антикорупційній сфері РФ здійснюють також громадські об'єднання у формі рухів. У 2005 р. у м. Нижній Новгород створено міжрегіональний громадський антикорупційний рух «Народный контроль», що є некомерційною організацією та не має на меті отримання прибутку. Відповідно до статуту метою Руху є сприяння будь-яким антикорупційним ініціативам у РФ, розроблення та реалізація програм розвитку громадського руху

на їх підтримку. Основними завданнями Руху, що затверджені статутом, є організація обнародування всіх відомих Руху фактів корупції, участь в організації та проведенні масових заходів, проведення науково-практичних конференцій і семінарів, соціальний захист прав та інтересів учасників Руху, інших осіб, які беруть участь у заходах, проведених Рухом. Вищим керівним органом руху є Конференція, що скликається Президією Руху не рідше одного разу в рік. Контрольно-ревізійним органом Руху є ревізор, який обирається Конференцією Руху строком на два роки. Ревізор здійснює ревізію фінансової та господарської діяльності, а також слідкує за дотриманням статуту Руху [4].

Міжрегіональні громадські організації РФ створюються також шляхом союзу декількох організацій, що використовують спільні можливості у протидії корупції на загальнодержавному рівні. Прикладом цього є «Российское антикоррупционное партнерство» (далі – РАП), створене у квітні 2005 р. Організаціями – засновниками РАП стали: «Партнерство по противодействию коррупции» у Самарській області, «Коалиция против коррупции» у Томській області, «Антикоррупционная коалиция Приморья» та «Коалиция по противодействию коррупции» в Іркутській області. Основна мета Партнерства – розроблення та реалізація на координаційній основі заходів із протидії корупції в Росії й її регіонах. Серед найважливіших завдань – об'єднання сил громадянського суспільства для боротьби з корупцією шляхом обміну інформацією та досвідом у реалізації антикорупційних програм і заходів, координація спільної діяльності, виконання спільних програм і заходів щодо протидії корупції, надання взаємної підтримки та допомоги.

Високому рівню активності розвитку інститутів громадянського суспільства у сфері протидії корупції сприяє нормативно-правове забезпечення їх діяльності. В Російській Федерації діяльність громадських організацій врегульована двома базовими федеральними законами. Один із них – Закон «Об общественных объединениях», прийнятий Державною Думою 14.04.1995 р. [5]. У цьому Законі задекларовані загальні положення громадських об'єднань, їх поняття, організаційно-правові форми, права й обов'язки, принципи створення та діяльності, а також інші базові положення. Заслугує на увагу в даному Законі стаття, що регламентує відносини держави та громадських об'єднань. Так, відповідно до ст. 17 Закону втручання органів державної влади й їх посадових осіб у діяльність громадських об'єднань, як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади й їх посадових осіб, не допускається, за винятком випадків, передбачених цим Законом. Держава забезпечує дотримання прав і законних інтересів громадських об'єднань, здійснює підтримку їх діяльності, законодавчо врегульовує надання їм податкових та інших пільг і

переваг. Державна підтримка може виражатись у вигляді цільового фінансування окремих суспільно корисних програм громадських об'єднань за їх заявками (державні гранти); укладення будь-яких видів угод, у тому числі на виконання робіт і надання послуг. Відповідно до розглянутого Закону громадським об'єднанням притаманні дві форми їх створення. Відповідно до ст. 18 рішення про створення громадського об'єднання, затвердження його статуту та формування керівних і контрольно-ревізійних органів приймається на з'їзді чи загальних зборах. З моменту прийняття вказаних рішень громадське об'єднання вважається створеним: здійснює свою основну діяльність, набуває прав і бере на себе обов'язки, передбачені цим федеральним Законом (окрім прав юридичної особи). Правоздатність громадського об'єднання як юридичної особи виникає з моменту його державної реєстрації.

Таким чином, у Росії можуть створюватися громадські об'єднання, які не є юридичними особами. Більше того, закон наділяє ці об'єднання такими правами: вільно поширювати інформацію про свою діяльність; проводити збори, мітинги та демонстрації; представляти та захищати свої права, законні інтереси своїх членів і учасників в органах державної влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднаннях; виступати з ініціативами з питань, що мають відношення до реалізації своїх статутних цілей, надавати пропозиції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Прикладом діяльності антикорупційної громадської організації, що створена у формі громадської організації без заснування юридичної особи в РФ є «Общественный совет антикоррупции» (далі – ОСА). Ця громадська організація створена силами загальноросійської громадської організації «ОПОРА РОССИИ», Національним антикорупційним комітетом, Антикорупційним центром та Фондом «ИНДЕМ» у 2003 р. Діяльність цієї організації спрямована на виконання таких завдань: здійснення громадського контролю за органами влади щодо реальних зусиль протидії корупції та взаємодія з ними при реалізації конкретних антикорупційних проектів; моніторинг корупції; аналіз законів і підзаконних актів для виявлення норм, що сприяють корупційним виявам; захист жертв корупції, а також громадян та організацій, що протидіють корупції (підприємців, журналістів, представників громадських організацій, пересічних громадян); антикорупційне просвітництво та пропаганда.

Антикорупційною громадською організацією Росії, що створена у формі громадської організації без заснування юридичної особи, є також «Национальный антикоррупционный комитет» (далі – НАК). Чисельний склад організації – 46 чоловік; основна мета створення – консолідація сил громадянського суспільства для протидії корупції в Російській Федерації.

Основними статутними завданнями НАК є: збір усіма законними методами інформації про

корупційні вияви; аналіз отриманої інформації про корупційні вияви та направлення (у тому числі через ЗМІ) результатів такого аналізу заінтересованим державним органам, а також постановка перед ними запитання про їх реагування на інформацію щодо корупційних проявів; доведення до відома суспільства результатів своїх контактів із заінтересованими державними органами щодо інформації про корупційні вияви; здійснення громадського впливу на державні та муніципальні органи з метою активізації та більш послідовного здійснення їх антикорупційної діяльності; розроблення та внесення пропозицій щодо поліпшення правової бази з метою створення умов, які знизять можливість корупційних виявів; внесення пропозицій щодо створення регіональних, відомчих та інших антикорупційних програм; здійснення пропаганди серед населення щодо методів протидії корупції. У 2000 р. заснована виконавча структура НАК, яка за своєю організаційно-правовою формою є автономною некомерційною організацією із забезпечення діяльності НАК – «Антикоррупционный центр» (далі – АКЦ). Ця організація заснована фізичними особами – членами НАК.

Активну участь у антикорупційних заходах бере громадська організація «Общественный совет антикоррупции». До її складу входить більше 45 членів, які є представниками громадських об'єднань, професійних союзів і бізнес-кіл. Для виконання своїх цілей і завдань ОСА створила комісію громадського контролю. Ця комісія розглядає матеріали, що містять інформацію про корупційні прояви, направляє їх до органів державної влади та місцевого самоврядування, посольства країн – учасниць Конвенції ООН «Проти корупції» (2003 р.) і Конвенції ЄС «Про кримінальну відповідальність за корупцію» (1999 р.), проводить громадські розслідування та громадські слухання, а результати своєї роботи публікує у засобах масової інформації.

Таким чином, досвід діяльності громадських об'єднань у сфері протидії корупції без заснування юридичної особи свідчить, що такі організації є рушійною силою для проведення загальнодержавних антикорупційних кампаній, однак, з іншого боку, не дозволяє державі повною мірою здійснювати контроль за легітимністю діяльності таких організацій, що зумовлюється, перш за все, відсутністю державної реєстрації.

Іншим базовим законом, що регламентує діяльність громадських організацій, у тому числі антикорупційної спрямованості, є Федеральний Закон «Про некомерційні організації» від 08.12.1995 р. [6], який визначає правове положення, порядок створення, діяльності, реорганізації та ліквідації некомерційних організацій як юридичних осіб, а також можливі форми їх підтримки органами державної влади та місцевого самоврядування. Згідно із ст. 2

цього Закону некомерційною організацією є організація, яка не має основною ціллю своєї діяльності вилучення прибутку, що не розподіляється між її учасниками. Некомерційні організації можуть створюватися для досягнення соціальних, благодійних, культурних, освітніх наукових та управлінських цілей, захисту прав і законних інтересів громадян та організацій, вирішення спорів і конфліктів, надання юридичної допомоги, а також з іншою метою, спрямованою на досягнення суспільних благ. Так, у листопаді 2006 р. в м. Нижній Новгород створено некомерційну організацію (далі – НКО) «Приволжский фонд по реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности» – Фонд «Антикоррупция». Рішення про створення Фонду було прийнято в ході науково-практичної конференції «Про проблеми боротьби з корупцією», що відбулася в Казані у 2006 р. Фонд «Антикоррупция» створений як структура громадського профілю, що займається предметним вивченням проблем корупції та протидії цьому феномену. Основний напрям діяльності Фонду – оптимізація правоохоронної та судової практики, спрямована на виявлення та припинення корупційної діяльності. При Фонді діє експертно-консультативна рада, створена з метою сприяння розвитку реалізації регіональної державної антикорупційної політики. Відповідно до Положення про раду її основними завданнями визначено: аналіз нормативно-правових актів органів державної влади суб'єктів РФ з метою виявлення положень, які сприяють виникненню та розповсюдженню корупції; моніторинг корупціогенних факторів і ефективності заходів антикорупційної політики; формування антикорупційної громадської думки; підготовка пропозицій щодо усунення причин та умов, що сприяють розвитку корупції [7].

За час свого існування Фонд «Антикоррупция» реалізував низку антикорупційних акцій та ініціатив. Так, 27 червня 2007 р. Фонд і НРО «Молода Гвардія» за участю НП «Професійне об'єднання по зв'язках із громадськістю «РАСО-Приволжье» провели акцію «Чесний екзаме́н». У той самий час Фонд «Антикоррупция» та Професійне об'єднання по зв'язках із громадськістю «РАСО-Приволжье» у червні 2007 р. провели Приволзький форум журналістів, які висвітлюють тематику боротьби з корупцією на тему «Інформація проти корупції».

Аналіз діяльності громадських антикорупційних організацій та їх об'єднань у РФ дозволяє зробити **висновок** про те, що всі вони відносяться до некомерційних організацій, оскільки не мають на меті вилучення прибутку. Підтримка щодо широкого залучення громадськості до боротьби з корупцією в країні знаходить своє відображення і в нормативно-

правових актах Глави держави. Так, відповідно до Указу Президента РФ від 31.07.2008 р. затверджено «Національний план протидії корупції», відповідно до якого серед заходів з удосконалення державного управління з метою попередження корупції заплановано розроблення оптимальної системи взаємодії інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації з державними органами, у тому числі неможливість неправомірного втручання в діяльність державних службовців [8].

Отже, в Російській Федерації вже накопичено досвід діяльності громадських організацій як з аналізу та моніторингу корупції, так і реалізації окремих антикорупційних проєктів у різних регіонах держави за підтримки органів державної влади. Серед основних ознак, притаманних антикорупційним громадським організаціям РФ, заслуговують на увагу некомерційність мети створення, переважне створення загальнодержавних організацій з обов'язковими регіональними представництвами у великих містах Росії; наявність стійких зв'язків із зарубіжними та міжнародними організаціями, діяльність яких спрямована на подолання корупції; наявність інтеграційних процесів щодо об'єднання декількох громадських організацій у союзи, коаліції тощо для консолідації зусиль щодо протидії корупції, а також наявність колегіального органу управління громадськими організаціями.

Література

1. *Литвиненко В.* Проблеми вдосконалення статистичної звітності про стан боротьби з організованою злочинністю // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – Вип. 1.
2. *Общественный Комитет «По противодействию коррупции».* – <http://www.tpp.nnov.ru>.
3. *МОО «Общественный антикоррупционный комитет».* – <http://stopcorruption.ru/8.0.html>.
4. *Межрегиональное общественное антикоррупционное движение «Народный контроль».* – <http://www.gani.ru>.
5. *Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях»* от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
6. *Федеральный закон РФ «О некоммерческих организациях»* от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
7. *Некоммерческая организация «Приволжский фонд по реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности»* – Фонд «Антикоррупция». – <http://www.corruptionet.ru>.
8. *Указ Президента РФ «Об утверждении Национального плана противодействия коррупции»* Пр-1568 от 31.07.2008 г. // Российская газета. – 2008. – № 4665. – Ст. 234.

