

3. Про затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів : постанова Кабінету Міністрів України від 6 трав. 2000 р. № 767 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Про затвердження положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів : постанова Кабінету Міністрів України від 31 лип. 2000 р. № 1182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

5. Про основи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 верес. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

Надійшла до редколегії 15.11.2009

Анотації

Розглянуто сутність та характеристику державної регуляторної політики. Визначено місце та роль державної регуляторної політики в аграрному секторі України.

Рассмотрены сущность и характеристика государственной регуляторной политики. Определены место и роль государственной регуляторной политики в аграрном секторе Украины.

The essence and characteristics of state regulatory policy are researched. The place and role of state regulatory policy in the agrarian sector of Ukraine are determined.

УДК 343.97

М. В. ГРИЩЕНКО,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

*науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики та розслідування злочинів
навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання
Харківського національного університету внутрішніх справ*

УЧАСТЬ НЕДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

В умовах економіко-політичної кризи факти нехтування правами громадян, свавілля з боку чиновників, байдужість органів державної влади до цього негативного явища тільки сприяють подальшому поширенню корупції у суспільстві. Величезний бюрократичний апарат держави не в змозі самостійно ефективно протистояти корупції, а правовий механізм, який повинен чітко регулювати антикорупційні заходи, перевантажений підзаконними декларативними приписами, що негативно позначається на всьому превентивному правовому механізмі. На значний рівень поширеності корупції серед органів державного управління звернуто увагу у висновках міжнародних організацій: Групі держав Ради Європи проти корупції (GRECO), Transparency International [1; 2].

З іншого боку, демократичні перетворення з моменту набуття країною незалежності стали надійною платформою для посилення правових гарантій громадян, що поступово призвело до підвищення громадської активності з захисту своїх прав. Про таку ситуацію наочно свідчить зростання кількості звернень громадян до депутатів стосовно протиправних дій чиновників, скарг до органів прокуратури, судових позовів тощо. Слід додати, що більшість

адміністративних перевірок і кримінальних справ за фактами посадових зловживань порушується на підставі повідомлень громадян. Така своєрідна спільна активність громадян дозволяє стверджувати про існування дієвої сили, здатної протистояти такому небезпечному явищу, як корупція, з не меншою ефективністю, ніж спеціально уповноважені державні органи, до компетенції яких належить реалізація антикорупційних заходів. Таким чином, громадська ініціатива у протидії корупції може бути реалізована як самостійно – в активній формі, у вигляді звернень, скарг, публікацій, виступів у пресі, так і у вигляді особистісних переконань тощо. Окрім цього, громадянам надано право для досягнення спільних цілей і відстоювання власних інтересів об'єднуватися у громадські організації. Таким чином відбувається формування недержавного сектора. Як головною, так і другорядною метою об'єднання може декларуватися протидія корупції.

Така позитивна діяльність громадян і соціальних груп щодо протидії корупції заслуговує проведення окремого дослідження. **Метою** нашої роботи є аналіз правового механізму діяльності та організаційної побудови недержавного сектора, що сприяє протидії корупції у країні.

Сучасні теоретичні напрацювання у сфері протидії корупції з боку громадськості, як правило, торкаються діяльності та правових основ функціонування громадських організацій, що в цілому не повністю розкриває сутність досліджуваного питання. Враховуючи загрозу, яку становить корупція для розвитку українського суспільства, проблематику підвищення ефективності правоохоронної діяльності недержавного сектора досліджували чимало вчених. К. Л. Бугайчук до громадських об'єднань, які здійснюють правовий захист, цілком слушно відносить: адвокатуру, громадські організації різних видів, релігійні об'єднання, профспілки, творчі спілки тощо [3]. В. Максимов у своїй доповіді зосереджується на позитивних аспектах діяльності громадських формувань з охорони правопорядку [4]. О. М. Музичук до громадських формувань правоохоронної спрямованості відносить громадські пункти охорони порядку, добровільні народні дружини, загони сприяння міліції, загони самозахисту, групи охорони громадського порядку [5]. Під час аналізу діяльності недержавного сектора слід, у першу чергу, враховувати його ключовий елемент – громадянина, його правосвідомість, правову активність, зрілу особистість.

Виключення громадян, які завдяки власним переконанням і сформованій правосвідомості добровільно надають допомогу державним органам та іншим суспільним інституціям у протидії корупційним правопорушенням із суб'єктів профілактики є неможливим і суперечить конституційному принципу, який містить у собі стаття 55 Конституції України, де проголошено, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [6]. Насамперед можна стверджувати про провідну роль громадянина серед інших елементів системи недержавного сектора.

Правозахисній активності громадян сприяє й конституційно закріплене право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Принцип ст. 40 Конституції України конкретизовано Законом України «Про звернення громадян», де встановлюється право громадян звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функцій

нальних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [7]. Як зазначають практики, громадяни активно користуються наданим правом: «Останнім часом у своїх листах до прокуратури громадяни ставлять питання про те, за які кошти чиновники управлінь, місцевих органів влади будують дачі, палаци, купують дорогі автомобілі» [8].

Громадяни України, реалізуючи конституційне право на свободу об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, можуть об'єднуватися в різні за організаційною формою громадські організації та входити до професійних спілок з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Наведені принципи розширено та конкретизовано законами України «Про об'єднання громадян» та «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Формування недержавного сектора шляхом об'єднання громадян у легітимні організації є додатковим поштовхом до розвитку громадських ініціатив щодо протидії корупції. Інакше кажучи, зі зростанням правової активності недержавного сектора зменшується корупційна загроза у державних інституціях. Намір протистояти корупції проявляється у статутній діяльності таких громадських об'єднань, як-от: Всеукраїнська громадська організація «Суспільство проти корупції», громадська організація «Асоціація сприяння боротьбі з корупцією», громадська організація «Комітет протидії корупції та організованій злочинності», громадська організація «Молодь проти корупції», громадська організація «За місцеве самоврядування без корупції» та багато інших. Усього на даний час за підрахунками вчених існує близько 40 організацій, статутна діяльність яких прямо передбачає протидію корупції. Ці самі вчені, підсумовуючи антикорупційну діяльність громадських організацій, дійшли такого висновку: «Вони, безумовно, щось роблять, досліджують окремі аспекти цієї проблематики, але реально на стан справ майже не впливають» [9]. Основним гальмом на шляху розвитку громадських організацій, особливо превентивної спрямованості, на нашу думку, залишається низька фінансова та організаційна підтримка громадського руху.

Незважаючи на низький загальнодержавний антикорупційний вплив громадських об'єднань, можна дійти висновку про високу ефективність роботи даного правового механізму на місцях завдяки правовому становищу громадської організації. По-перше, громадські об'єднання реєструються, як правило, відповідно до ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян», набуваючи статусу юридичної особи. Юридичну особу, на відміну від окремого громадянина, чиновникові проігнорувати складніше. По-друге, за порушення статей 8, 27 означеного закону передбачена дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна або кримінальна відповідальність. Як свідчить практика, активність громадських об'єднань змушує керівників на місцях прислухатися до голосу громадськості, висвітлювати і викривати приховані помилки і зловживання, які могли залишитися не поміченими, а винні службовці змогли б ухилитися від покарання.

У сучасних правових теоріях правильно вказується, що сфера здійснення профілактики не обмежується діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів. Е. В. Додін стверджує, що місце і роль суб'єкта в системі профілактики характеризується наявністю повноважень щодо застосування запобіжних заходів і можливістю їх застосування [10]. У зв'язку із чим, важливим є нормативне закріплення повноважень суб'єктів, що утворюють недержавний сектор. Наявність подібних приписів свідчить про зміцнення демократичних перетворень у розвитку нашого суспільства, підвищує вплив громадськості та розширює права недержавного сектора щодо протидії корупції. Цей принцип було покладено у ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», де прямо вказано, що громадяни та об'єднання громадян (за згодою) є суб'єктами, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, в інформаційному і науководослідному забезпеченні та в міжнародному співробітництві [11].

Враховуючи важливість залучення громадськості до запобігання та протидії корупції, законодавець розмістив відповідні статті окремим розділом означеного закону. У статтях 15–17 розділу 4 закріплюється антикорупційна діяльність громадськості у таких формах: 1) участь у виявленні фактів учинення корупційних правопорушень та встановлення

осіб, які їх учинили; 2) повідомлення про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноважених суб'єктів з протидії корупції, керівництва та колективу підприємства, установ чи організацій, громадськості; 3) одержання в установленому порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформації про діяльність щодо запобігання корупції; 4) проведення громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів; 5) участь у відкритих парламентських слуханнях з питань протидії корупції; 6) внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення антикорупційного правового механізму; 7) провадження наукових досліджень з означених питань; 8) інформування населення з питань запобігання корупції; 9) здійснення громадського контролю за дотриманням законів, спрямованих на запобігання корупції.

Але із запровадженням оновленого антикорупційного законодавства не зникають проблеми економічно-фінансового характеру, які фактично стають нездоланим бар'єром на шляху існування будь-якої громадської організації. В умовах економічної кризи підтримка недержавного сектора за допомогою грантів, програм, конкурсів, часткового фінансування є особливо актуальною.

Про необхідність державно-правової підтримки недержавного сектора, його основні форми і цілі вказується у багатьох міжнародних нормативних документах. Основними принципами активної участі суспільства у протидії корупції можна вважати такі, що містяться у «Плані дій по боротьбі з корупцією» [12]. Вони сприяють проведенню громадських слухань з цих проблем, участі громадян у запобіганні корупційним проявам і доступу до інформації, а саме:

- ініціювання на різних рівнях кампаній з інформування суспільства шляхом збільшення кількості освітньо-агітаційних програм, що стосуються негативних наслідків корупції;

- проведення заходів щодо запобігання корупції спільно із представниками інтересів неурядових організацій, профспілок, ЗМІ, професійних асоціацій, приватних компаній, фінансових інститутів тощо;

- залучення працівників неурядових організацій, які мають необхідний досвід і мають відповідні вміння з протидії корупції, до контролю за виконанням діючих програм органами державного сектора;

- розширення співробітництва між урядовими

структурами, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, науково-аналітичними центрами, незалежними центрами в справі протидії корупції;

- затвердження нормативних актів, які будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в протидії з корупцією [12].

Для підвищення ефективності протидії корупції необхідно більш дієво гарантувати принцип прозорості, який забезпечується тим, що громадянськість і ЗМІ мають право одержувати і використовувати інформацію щодо корупційних діянь, за допомогою розробки і застосування:

- вимог щодо оприлюднення інформації, яка повинна включати відомості про зусилля до забезпечення в діяльності державних органів правомірності, громадського контролю і запобігання корупції, а також про результати конкретних справ і повідомлень про факти корупції;

- заходів, що забезпечують реалізацію права громадян та ЗМІ на запит і одержання інформації щодо профілактики корупції, яка не є державною або службовою таємницею;

- інформаційних систем і баз даних, що стосуються корупції, факторів і обставин, що

їй сприяють, заходів її запобігання, передбачених у відповідних програмах.

Можна підкреслити, що значного ефекту щодо запобігання корупційним діянням та іншим правопорушенням, пов'язаним із корупцією, може бути досягнуто шляхом здійснення відповідних інформаційно-пропагандистських заходів у засобах масової інформації. Істотним моментом забезпечення відкритості роботи держави є становлення і розвиток незалежних засобів масової інформації, а також активна взаємодія державних органів із незалежним телебаченням, радіомовленням, пресою [13]. Критичні публікації та повідомлення про корупційні вчинки, які оприлюднюються в засобах масової інформації та підтверджені службовим розслідуванням, повинні бути для корумпованих осіб завершенням кар'єри.

На державному і місцевому рівнях необхідна дієва підтримка недержавного сектора в проведенні просвітницьких програм із роз'яснення громадянам їх прав, механізмів їх реалізації у різних державних установах, порядку і процедури звернення громадян до органів влади та прийняття управлінських рішень щодо них.

Література

1. Оціночний звіт по Україні. Спільні перший та другий раунди оцінювання : [затверджено GRECO на 32-у пленарному засіданні] // GRECO EVAL I-II Rep (2006) 2E. – 19–23 берез., Страсбург, 2007.
2. Дослідження Transparency International щодо сприйняття корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81458&cat_id=57862.
3. Бугайчук К. Л. Роль громадських організацій щодо адміністративно-правового захисту прав громадян / К. Л. Бугайчук // Право і безпека. – 2005. – № 4. – С. 52–55.
4. Шот М. Правопорядок охороняють громадські формування / Микола Шот // Міліція України. – 2002. – № 12. – С. 10–11.
5. Музичук О. М. Шляхи підвищення правоохоронної діяльності громадськості в Україні на сучасному етапі / О. М. Музичук // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 120–125.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про звернення громадян : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Загородній В. Деякі аспекти боротьби з корупцією / В. Загородній // Вісник прокуратури. – 2000. – № 1. – С. 23–29.
9. Шинальський О. Антикорупційний форум в Україні / Олександр Шинальський, Євген Невмержицький // Голос України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://golos.com.ua/?art=-1201182025&sm=200712>.
10. Додин Е. В. Место и роль общественных формирований в системе субъектов профилактики административных правонарушений / Е. В. Додин // Взаимодействие органов внутренних дел с общественностью по обеспечению охраны общественного порядка : сб. науч. трудов. – 1982. – С. 17–27.
11. Про засади запобігання та протидії корупції : закон України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1822.
12. Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією [ухвал. у вересні 2003 року в м. Стамбул (Туреччина)] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sum.org.ua/anti-corruption.htm>.
13. Федорко С. В. Актуальні питання щодо розбудови правозахисних форм громадських організацій в Україні / С. В. Федорко // Права людини: зміст, стан та перспективи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. – Х. : Рейтинг, 2008. – С. 58–60.

Надійшла до редколегії 15.11.2009

Анотації

Розглянуто організаційну побудову недержавного сектора, діяльність якого сприяє зниженню рівня корупції в державі. Проаналізовано новели в антикорупційному законодавстві, що спрямовані на підвищення ефективності діяльності цього соціального інституту.

Рассмотрено организационное устройство негосударственного сектора, деятельность которого оказывает воздействие на снижение уровня коррупции. Проанализированы новеллы антикоррупционного законодательства, которые направлены на повышение эффективности деятельности рассматриваемого социального института.

The organizational structure of non-governmental sector, which activity influences on the decrease of corruption level is researched. The innovations of the anti-corruption legislation directed on increasing the efficiency of the observed social institute's activity are analyzed.

УДК 342.511

А. Ю. КОЖЕВНИКОВ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ІМУНІТЕТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Зазначене положення Основного Закону України приводить науковців до висновку, що глава держави формально посідає найвище місце у структурі державних інститутів і водночас здійснює представництво самої держави в цілому. З іншого боку, главу держави розглядають як один із вищих органів держави [1, с. 223]. Йому відводиться стабілізуюча роль у державному механізмі, на якого покладається завдання забезпечити функціонування різноманітних структур державного механізму в режимі співпраці, а не конфронтації.

Зазначений статус глави української держави, який характеризується, з одного боку, багатоглядністю та концентрацією у нього важливих владних важелів, з іншого – обранням Президента України безпосередньо народом і наявністю у нього так званого «загальнонародного мандату», вимагає закріплення за ним системи гарантій, обмеження підстав відповідальності та ускладнення процедур притягнення його до відповідальності. «Характер завдань, що стоять перед Президентом України, широкий спектр повноважень і висока політична відповідальність глави української держави обумовлюють необхідність створення чіткої системи гарантій президентської діяльності», – справедливо підкреслює український науковець С. Г. Серьогіна [2, с. 217].

Дослідженням гарантій як важливого чинника конституційно-правового статусу Президента України, що забезпечують належне

виконання покладених на главу української держави завдань, створення йому відповідних умов праці, займалися Ю. М. Тодика, В. Д. Яворський, О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, С. Г. Волкотруб та ін. У той же час поза увагою зазначених науковців залишилася характеристика імунітету Президента України, який у системі юридичних, організаційних та матеріально-технічних гарантій діяльності глави держави посідає чи не найбільш пріоритетне місце. Тому метою нашого дослідження є аналіз чинного законодавства, яке регулює імунітет Президента України.

Імунітет глави української держави визначений ст. 105 Основного Закону, що проголошує: «Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону. Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту».

Як бачимо, власне, в Основному Законі держави імунітет глави української держави визначений без конкретних параметрів, короткою формулою; не деталізовано, в чому саме полягає недоторканність Президента України. У той же час відсутність матеріальних норм вітчизняного законодавства, які б деталізували імунітет глави держави, а також процесуальних норм, що б регламентували порядок позбавлення Президента України недоторканності,