

О. Р. АНТОНОВА

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АСПЕКТ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Уточнено понятійно-категоріальний апарат неурядових інституцій і надано авторське трактування комплексного поняття “взаємодія Верховної Ради України з неурядовими організаціями”.

Ключові слова: громадська організація, суб’єкти взаємодії, публічна влада, політико-правовий механізм, адвокасі.

In the article it is specified concept-category vehicle of non-state instituciy and author interpretation of complex concept “cooperating of Verkhovna Rada of Ukraine with ungovernmental organizations is given”.

Key words: NGO, the actors interact, public authorities, political-legal mechanism, advokasi.

Демократичний устрій нашої держави вимагає тісної співпраці між урядовими та неурядовими інституціями. Саме неурядові організації допомагають налагодженню ефективного соціального та політичного діалогу між громадянським суспільством і державою. Функцію примирення, узгодження цих інтересів бере на себе правова держава як виразник волі всього народу, спираючись на публічний характер своєї діяльності.

На жаль, існуючий понятійно-категоріальний апарат неурядових інституцій громадянського суспільства далекий від досконалості у зв’язку з варіативністю тлумачення значення понять “неурядова організація”, “недержавна організація”, “неприбуткова організація”, “об’єднання громадян”, “третій сектор”. Тому для розуміння їх сутності та запобігання непорозумінь і суперечностей, необхідне однозначне і правильне усвідомлення зазначених категорій. Крім того, на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття “неурядові організації”, хоча воно активно оперується юристами, журналістами, політиками, вітчизняними і зарубіжними вченими в науковій літературі, юридичних виданнях, на шпальтах газет та в мережі інтернет.

Вважаємо за необхідне зупинитися на цьому докладніше, адже неоднозначність тлумачення суті категорії зумовлює відмінності у визначенні його характеристик. Правильне усвідомлення цих категорій слугує своєрідним містком між наукою і суспільною практикою, захисним бар’єром суспільства від зайвих непорозумінь і суперечностей.

Зазначимо, що для повного розуміння смислового наповнення цього поняття необхідно розглядати його як процес, де категоріальними складовими є:

“взаємодія”, “Верховна Рада України”, “неурядові організації”. При детальному дослідженні категоріального аспекту неурядових інституцій і вищезазначених категоріальних складових, стає очевидною необхідність у формуванні визначення комплексного категоріального поняття, як “взаємодія Верховної Ради України з неурядовими організаціями”.

Актуальність означеної проблематики підтверджується дослідженнями зарубіжних учених: Дж. Александера, М. Дафілда, К. Джона, Б. Дікона, Р. Патнама, З. Коларич, І. Светлика та ін.

Наукові підходи щодо місця та ролі співпраці влади з неурядовими організаціями також знайшли відображення в публікаціях Л. Гонюкової, М. Логунової, М. Пірен, В. Рубцова, В. Тертички, А. Ткачука, С. Левченко, В. Балабін, О. Михайловська, В. Новохацький, О. Стегній, О. Тарасов, О. Клименко, В. Нанівська, І. Сибіга та ін.

Проблеми співпраці органів влади з неурядовими організаціями досить детально розглядається в монографії В. Цветкова та В. Горбатенка “Демократія – Управління – Бюрократія” [13]. Окремі розділи монографії присвячено стратегічним орієнтирам взаємодії держави і громадянського суспільства, взаємозв’язку демократії і державного управління.

У праці Е. Афоніна, Л. Гонюкова, Р. Войтовича досить ґрунтовно розглянуто методи та форми участі громадян у здійсненні державної політики, запропоновані конкретні шляхи їх реалізації [2].

Уваги заслуговують роботи С. Круглик “Громадські організації як інститути громадянського суспільства”, “Роль неурядових організацій у розбудові громадянського суспільства в сучасній Україні”, Є. Пожидаєва “Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності” [8], де досліджено вплив громадських організацій на розвиток громадянського суспільства, їх роль у напрямку утвердження демократії та питанням діяльності громадських організацій у суспільно-політичних процесах.

Питання взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями не залишається поза увагою зарубіжних і українських учених. Водночас, на нашу думку, ступінь дослідження діяльності неурядових організацій в розрізі їх взаємодії з Верховною Радою України є недостатньою, тому потребує подальшого вивчення та уточнення. Крім того нагальна проблема полягає в недосконалій термінологічній базі, що регламентує діяльність неурядових інституцій та є однією з основних причин неналагодженої взаємодії та відсутності ефективної співпраці неурядових організацій з Верховною Радою України.

Мета роботи – здійснити порівняльний аналіз вживаних у даній сфері термінологічних дефініцій та надати авторське трактування комплексному поняттю “взаємодія Верховної Ради України з неурядовими організаціями”.

Українські неурядові інституції існують з 1992 р., відколи Верховна Рада України прийняла Закон України “Про об’єднання громадян”. До них належать добровільні організації (громадські об’єднання, асоціації тощо) та об’єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), які об’єднуються з метою

самовияву, самореалізації і самоорганізації індивідів; недержавні відносини в суспільстві; засоби формування суспільної думки.

Відносини і взаємовплив неурядових інституцій і держави є визначальними в забезпеченні демократичного розвитку країни. З одного боку, відстоюючи матеріальну та духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей, неурядові інституції активно сприяють процесам демократизації держави. З іншого боку, неурядові інституції залежать від держави і не можуть набути розвинених форм в умовах політичного насильства та тиранії. Тому рівновага між неурядовими і державними інституціями є найважливішим фактором стабільного демократичного розвитку, а її порушення веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості і політичного безсилля народу [3].

Послідовно розглянемо основні складові цих понять. Для нашого суспільства термін “громадська організація” є найбільш вживаним і традиційним, хоча в іноземній правовій літературі та нормативних актах воно практично відсутнє. Закон України “Про об’єднання громадян” дає юридичне визначення поняття “громадська організація”. Воно виходить з того, що громадські організації є однією із різновидів (як і політичні партії) об’єднань громадян. Стаття 1 Закону стверджує, що об’єднання громадян – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Відповідно, стаття 3 визначає громадську організацію як “об’єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів” [1].

З цього визначення випливає, що громадяни для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об’єднання в громадські організації. Це право є невід’ємною частиною прав людини і громадянина. Воно визначено не тільки Законом України “Про об’єднання громадян”, а й проголошене Загальною декларацією прав людини, Конституцією України та іншими законодавчими актами. Здійснюючи свою діяльність на національному та місцевому рівнях, такі організації є ядром “третього сектору”. В їх діяльності втілюється дух і сутність громадянського суспільства, а їх мережі пов’язують його в єдине ціле.

Беручи до уваги відсутність у нормативно-правових документах України визначення самого терміна “третій сектор”, його можна порівняти із такими визначеннями, як “громадські об’єднання”, “недержавні організації”, “неурядові організації”, “некомерційні організації” або “неприбуткові організації”, адже “третій сектор” – це сукупність об’єднань громадян, кожне з яких організовує свою діяльність на принципах добровільності, незалежності, неприбутковості, демократичності [12]. Крім того, він майже тотожний поняттю “недержавні інституції”, бо до “третього сектора” належать недержавні, некомерційні об’єднання громадян, які прагнуть допомогти собі і іншим, не ставлячи при цьому за мету отримати прибутки.

Проте зазначимо, що “неурядові організації” і “третій сектор” не є тотожними поняттями, оскільки друге поняття має ширше значення. За визначенням Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам стосовно правового статусу неурядових організацій в Європі (жовтень 2007 р.), “термін “неурядові організації” включає добровільні самоврядні об’єднання або організації, створені для реалізації некомерційних завдань їхніх засновників або членів” [10].

Вони мають таку назву, оскільки в побутовому словнику держава асоціюється із виконавчою системою влади. Мотиви об’єднання і ступінь усвідомлення людей в них варіюється – від одержання простого задоволення до задоволення особливих інтересів від участі у громадській діяльності.

Неурядові організації існують у найрізноманітніших формах: спілках, лігах, благодійних організаціях та фондах, фундаціях, об’єднаннях тощо. Це поняття, в основному, акцентує увагу на відображенні протиставлення цієї організації – державі, владі, тим самим вказуючи на їх неурядовий (недержавний) характер.

Неурядові організації за своїми формами та особливостями функціонування можна поділити на декілька груп: за принципом спільної біди або проблеми; орієнтовані на вирішення гуманітарно-соціальних проблем; клуби за інтересами; зосереджених на захисті навколишнього середовища, культури, мови тощо. Нарешті, які об’єднують правозахисні організації, що здійснюють нагляд за діяльністю виконавчої влади та “інфраструктурні” неурядові організації, до яких відносяться організації громадських ініціатив, які ставлять за мету сприяння партнерським відносинам суспільства і влади.

“Міжнародні неурядові організації” поширюють свою діяльність за межі державних кордонів. Серед джерел міжнародного права, що регулюють діяльність міжнародних неурядових організацій – статuti (ст. 71 Статуту ООН, ст. 71 Статуту ВООЗ, ст. 11 Статуту ЮНЕСКО та ін.), резолюції міжнародних (Економічної і соціальної ради ООН від 25.07.1996 р., Комітету міністрів Ради Європи від 18.10.1993 р. тощо) і більшості міжкурядових організацій, які передбачають особливий механізм співробітництва з Міжнародними неурядовими організаціями в межах так званого консультативного статусу. Однак є проблеми, з якими стикаються міжнародні неурядові організації – це недосконалість правової бази. Так, чинне українське законодавство в цій сфері передбачає доволі складну процедуру реєстрації. Подібна бюрократія ускладнює створення організацій та знижує громадську активність.

Як бачимо, багатоманітність визначень термінів зводиться до виокремлення ознак та особливостей, які фактично стосуються тих самих неурядових організацій: недержавність, неприбутковість, добровільність об’єднання їх членів.

Держава не має права вважати, що вона краще від будь-кого знає, що потрібно суспільству. Вона має вірити громадянам і повинна давати їм можливість брати на себе значну частку відповідальності за те, як складається ситуація в суспільстві, – зазначає В. Гавел [9].

Говорячи про взаємодію неурядових організацій та органів державної влади (Верховної Ради України), необхідно сформулювати чітке визначення поняття “Верховна Рада України”.

Верховна Рада України – це єдиний законодавчий орган державної влади України, який має колегіальний характер і складається з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України, обраних строком на п'ять років на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Вона є єдиним органом законодавчої влади, що уповноважений приймати закони. Її повноваження реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час сесій. Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України. Народні депутати України можуть добровільно об'єднуватися у фракції за умови, що до складу кожної з них входить не менш як 15 депутатів.

Першим попередником Верховної Ради України була Центральна Рада Української Народної Республіки, утворена 17 березня 1917 р. Другим попередником Верховної Ради України можна вважати З'їзд хліборобів-землевласників за участю 8000 делегатів, який відбувся в Києві 29 квітня 1918 р. і проголосив гетьманом України Павла Скоропадського. Безпосереднім конституційним попередником Верховної Ради України була Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки. Перший український радянський парламент було скликано 1938 р. [4].

Для того щоб визначити, що означає категорія “взаємодія між Верховною Радою України та неурядовими організаціями”, необхідно розглянути наявні наукові доробки щодо самого терміну “взаємодія”. Цей термін є досить багатограним, а аналіз досліджень і публікацій щодо нього свідчить про наявність різних дефініцій і тлумачень.

З філософської точки зору “взаємодія” тлумачиться як категорія, що відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний із об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи їх до зміни, водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що зумовлює зміну його стану.

Кант розумів “взаємодію” як процес чергування активного й пасивного, а Г. Гегель розглядав взаємодію як процес, при якому через явища відштовхування і тотожності має місце перетворення речей та явищ [5].

Соціально-педагогічний словник тлумачить взаємодію як взаємний зв'язок явищ, взаємну дію [11]. При цьому взаємовідносини (взаємини) – це взаємні відносини між ким-, чим-небудь; взаємний – який однаково виявляється з обох сторін, між ким-, чим-небудь по відношенню один до одного (обопільний); взаємозв'язок – взаємний зв'язок між двома або багатьма особами, явищами, предметами; взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами в дії, погоджена дія між ким-, чим-небудь, або як наголошено в словнику – співдія, співдіяння.

У соціології та політології використовується дефініція “взаємодія” як елемент спілкування, що фіксує як обмін інформацією, так і організацію спільних дій. Дії призводять до взаємного регулювання, взаємовпливу, взаємному контролю, взаємодопомоги. Усе це свідчить про те, що кожен із учасників взаємодії здійснить свій вклад у виконання спільного завдання, коригуючи свої дії, урахувуючи попередній досвід, активізуючи власні здатності та можливості партнера.

На відміну від наведених визначень взаємодії в науці державного управління маємо справу скоріше не з об'єктами взаємодії, а з її суб'єктами (парламентом, парламентськими комітетами, неурядовими організаціями, тощо), які мають спільно діяти для забезпечення відповідної мети (результату) взаємодії по відношенню до певних об'єктів.

Взаємодія між Верховною Радою України та неурядовими організаціями може проявлятися у спільній (сумісній) організованій діяльності (зовнішній, внутрішній), що врегульовується відповідними нормативно-правовими актами та здійснюється через відповідний політико-правовий механізм, який включає такі складові, як суб'єкти, предмет, принципи, форми, процедури, засоби, методи, результати взаємодії тощо. Причому, якщо відсутня мета як важливий елемент взаємодії, то відсутня і сама взаємодія. Саме тому метою безпосередньо взаємодії між парламентом та неурядовими організаціями має стати прагнення здійснювати певні структурні зміни (наприклад, прийняття тв:законів) для задоволення відповідних суспільних потреб та інтересів у сфері публічної влади шляхом просування, лобіювання, тобто проведення адвокасі. Термін “адвокасі” запозичений з практики діяльності неурядових організацій США і означає кампанію, направлену на представництво і захист прав та інтересів певної соціальної групи [7].

На сучасному етапі функціонування Української держави необхідно не лише вести мову про обов'язкове переведення громадян із “пасивного” статусу споживачів державних послуг в “активний”, а й про їх уміння бути партнерами державі.

Це потрібно як владі для підходу до неурядової інституції як до комплексного конституційно-правового інституту, так і громадськості, яка через неурядові організації взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права [6]. У цьому контексті розвиток неурядових організацій та їх взаємодія з Верховною Радою України можна розглядати як один з ідеологічних стрижнів суспільства, позитивний результат української трансформації.

Взаємодія Верховної Ради України з неурядовими організаціями – це такий тип узгоджених взаємовідносин, який характеризується тим, що два суб'єкти: неурядові організації та Верховна Рада України сприймають один одного як рівноправні партнери спілкування та здійснюють певні структурні зміни (прийняття законів, рішень тощо), для задоволення відповідних суспільних потреб та інтересів, за умов закономірної зміни активної (“впливу”) та пасивної (“сприйняття”) позицій, при якій результат дії одного з них впливає на іншого, й навпаки.

Поки що відсутня тісна взаємодія та плідна співпраця Верховної Ради України з неурядовими організаціями, від якої, насамперед, залежить життєзабезпечення наших громадян. Але виправити ситуацію, що склалася, можливо завдяки виробленню та впровадженню моделі такої взаємодії.

Література:

1. Про об'єднання громадян: Закон України//ВВР України. – 1992. – № 34. – С. 504.
2. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / *Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович.* – К. : НАДУ, 2006.

3. Бодров А. В. Неурядові організації як індикатор розвитку громадянського суспільства / А. В. Бодров // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – Ч. 1. – С. 1–10.
4. Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>.
5. Гегель Г. Ф. В. Наука логика / Г. Ф. В. Гегель. – М. : [б. и.], 1998. – 245 с.
6. Законотворча діяльність : слов. термінів і понять / за ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – 344 с.
7. Немчинов І. Любіювання як форма діалогу з владою // Контекст. – 2002. – № 2. – С. 9–12.
8. Пожидаєв Є. О. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності / Є. О. Пожидаєв // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 19–26.
9. Президенты, которые изменили свои страны и добровольно ушли. Вацлав Гавел. – Режим доступа : [aktiv.com.ua http://www.forbes.ru](http://www.forbes.ru).
10. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ / Rec (2007) 14: прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів. – Режим доступу : <http://www.ucisr.kiev.ua/modules>.
11. Соціолого-педагогічний словник / за ред. В. В. Радула. – К. : Екс Об, 2004. – 304 с.
12. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М. Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В. А. Головенько, Ю. М. Галустьян та ін. – К. : Укр. ін-т соц. досліджень, 2001. – 173 с.
13. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 248 с.

Надійшла до редколегії 13.11.2012 р.

УДК 35.351

І. С. БАЧИНЬСКА

СУБ'ЄКТИ КОРУПЦІЇ – ЕВОЛЮЦІЯ ВИЗНАЧЕНЬ

Викладено аналіз законодавчого визначення терміну “суб’єкти корупції” та соціально-правових наслідків такого тлумачення. Розглянуто можливість використання досвіду провідних учених, а також наукового доктринального розуміння поняття “суб’єкти корупції” для представлення сьогоденної ситуації в Україні.

Ключові слова: суб’єкти корупції, державний службовець, посадова особа, корупція, державна служба, корупційні дії.