

Розділ I. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.572

В. Ф. Несетерович

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Зроблено висновок, що участь громадськості відіграє вагомую та важливу роль у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Через стійкі та ефективні формати взаємовідносин між громадськістю та органами публічної влади формується співпричетність і співвідповідальність щодо змін у політичному, соціальному, економічному житті країни. У зв'язку з цим уже давно виникла практична необхідність щодо створення інституційних і правових механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики загалом, та антикорупційної її складової зокрема.

Ключові слова: *громадськість, формування, реалізація, державна антикорупційна політика, Україна.*

Постановка проблеми. Події, що відбулися в Україні протягом 2013-2015 років, наочно засвідчили про неймовірний потенціал громадськості у вирішенні державних та суспільних справ й особливо у сприянні проведенню реформ. Громадськість стала тією рушійною силою, яка у складний для держави та суспільства час змогла зберегти та забезпечити продовження європейського розвитку України, стала стержнем до консолідації Української нації, а також суттєво допомогла захисту територіальної цілісності та державного суверенітету України. Підтвердженням цьому стали неймовірні за своїми масштабами та допомогою Збройним силам України волонтерський та добровольчий рухи. Окрім цього, однією зі сфер, до якої громадськість все більше звертає свою увагу та зусилля є формування та реалізація державної антикорупційної політики в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу дослідження проблеми участі громадськості склали наукові праці таких учених, як Д. Груніг, Ю. Хабермас, В. Волков, В. Королько, В. Федоренко та інших науковців, а також офіційні доповіді та правові акти. Попри велику кількість публікацій з означеної проблеми, які мають місце останнім часом у вітчизняній юридичній науці, питання щодо визначення ролі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в

Україні не отримало достатньої теоретичної розробки серед вітчизняних учених-правників, що неабияк актуалізує його дослідження.

Формування цілей. Розглянути роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реалії сьогодення наочно свідчать, що громадськість є та повинна бути важливим суб'єктом у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Стосовно значної ролі громадськості у вирішенні державних та суспільних справ красномовно говорить етимологічне становлення самого поняття «громадськість». Зокрема, протягом XIX століття, коли відбувалося етимологічне утвердження поняття «громадськість» воно почало застосовуватися для визначення групи людей або навіть колективного суб'єкта суспільства, з явною вказівкою на такі п'ять позитивних якостей: 1) прогресивність; 2) самоорганізованість; 3) згуртованість; 4) ініціативність; 5) небайдужість.

У цей час поняття «громадськість» розумілось як певний прошарок або група людей, об'єднаних спільною діяльністю, позицією чи думкою. Особливість використання цього поняття протягом XIX століття полягало в тому, що громадськість протиставлялося суспільству, бажаючи таким чином відокремити передову частину суспільства від світської, аристократичної або салонної його частини. Тому громадськості почали називали прогресивну частину суспільства, що складалася з людей, які цінували та намагалися робити громадські вчинки, у той час як суспільством зневажливо називали вищий світ, орієнтований виключно на естетичну поведінку й вишукані манери [1, с. 83].

Уживання громадськості в такому значенні зробило це поняття в певному сенсі унікальним та стало подальшим орієнтиром у розвитку наукової думки та нормативно-правових підходів щодо розуміння проблеми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики загалом та її антикорупційної складової зокрема. Якщо звернутися до розуміння поняття громадськості в сучасних юридичних виданнях, то фактично в усіх визначеннях маємо його конотацію з ініціативною частиною суспільства, яка активно бере участь у вирішенні державних та суспільних справ та є мотивовано вираженим людьми спільним інтересом, благом або цінністю. Тому громадськість починає кореспондуватися з публічним виміром колективу, те, що є публічно доступним, а також спільно виражене у визнаних суспільством цінностях та благах. На сьогодні дедалі важче, а іноді просто неможливо відокремити громадське від того, що є державним або пов'язане з органами публічної влади, перебуваючи в їхньому розпорядженні чи компетенції. Змістовні рамки громадського та державного з поглибленням демократичних перетворень щоразу глибше взаємно проникають.

Доволі вдале визначення громадськості для розуміння її ролі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики було запропоновано та обгрунтовано ще в першій половині XX століття представником американського прагматизму Д. Дьюї. Громадськості, згідно з його розу-

мінням, передусім є активна аудиторія, тобто будь-яка група людей, що за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів або переживань. За такої умови група громадськості формується на основі визнання певного зла, яке може завдати шкоди спільному інтересу певного кола людей [2, с. 136]. Схоже розуміння громадськості можна простежити й у Кодексі кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 року, у якому цей термін використовується для позначення організованого громадянського суспільства (organized civil society). Як таке визначаються об'єднання волонтерів, некомерційних організацій, асоціацій, фондів, благодійних організацій, а також спільноти або групи активістів за географічним положенням або за інтересами [3, с. 5].

Перевіривши ситуативний підхід щодо розуміння громадськості на матеріалі цілого ряду проблемних ситуацій, зокрема під час її участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, американський учений Д. Груніг запропонував виділити чотири види громадськості. Такими видами він назвав [4, с. 135-139]:

1) громадськість, яка реагує на всі проблеми, тобто проявляє свою активність з будь-якого питання;

2) байдужа чи індиферентна громадськість, яка не проявляє жодної активності;

3) громадськість, яка згуртувалася навколо однієї проблеми та є активною лише щодо обмеженого та вузького кола пов'язаних між собою питань;

4) громадськість, яка об'єдналася навколо певної резонансової проблеми та розпочинає активно діяти лише після її висвітлення засобами масової інформації, завдяки чому ця проблема стає відомою майже всім та перетворюється на предмет широкого обговорення в суспільстві.

Окрім цього, американський учений Д. Груніг звернув увагу на три фактори ситуативного характеру, які завдяки насамперед комунікації, спілкуванню людей між собою перетворюють латентну (приховану) громадськість на активну. Серед цих факторів він називає:

1. Усвідомлення проблеми – показує, якою мірою люди відчувають зміни в ситуації і тим самим усвідомлюють потребу в інформації.

2. Усвідомлення обмежень – свідчить, у якій мірі люди відчувають себе утиснутими під дією зовнішніх факторів та шукають шляхів виходу з конкретної проблемної ситуації, що склалася. Якщо люди вважають, що здатні щось змінити або вплинути на проблемну ситуацію, вони шукатимуть додаткову інформацію для того, щоб скласти план дії.

3. Рівень проникнення – показує, до якого ступеня люди бачать себе втягнутими до проблемної ситуації та відчувають її вплив на собі. Іншими словами, чим більше вони бачать себе пов'язаними з ситуацією, тим ще більше вони будуть спілкуватися, шукати нової інформації з цього приводу [4, с. 138-140].

Отже, зупинимось на вище викладених поняттях та розуміннях громадськості, оскільки вони дозволяють загалом побачити різні підходи що-

до її ролі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Наведені поняття з різних нормативно-правових та наукових джерел наочно свідчать про багатогранність та складність розуміння громадськості. Тому для встановлення її ролі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики вбачаємо за доцільне виокремити її сутнісні ознаки.

Першою ознакою громадськості є те, що громадськість складається з організованої сукупності людей та їхніх організацій, які утворюють соціально-активну частину суспільства. На наш погляд, з позицій юридичної техніки, положення цієї ознаки краще викласти формулюванням, що громадськість складається з фізичних чи юридичних осіб, а також їх об'єднань, які діють згідно з чинним законодавством України. Таке формулювання дозволить більш точно підійти до правового регулювання суб'єктного складу громадськості під час її участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.

Використовуючи термін «юридичні особи» при встановленні дефініції, слід чітко вказати вид юридичних осіб, які утворюють поняття «громадськість». Це детерміновано передусім тим, що відповідно до статті 81 Цивільного кодексу України, юридичні особи залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Останній вид юридичних осіб створюється розпорядчим актом Президента України, органів державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування [5]. Це повинно виключати їх з поняття «громадськість», щоб чітко вказати на представницький характер діяльності перед органами публічної влади. Тому переконані, що поняття громадськість утворюють лише юридичні особи приватного права, які створюються на підставі установчих документів відповідно до чинного законодавства України.

Другою ознакою поняття громадськості є добровільні засади її участі в суспільно-політичному житті країни загалом та у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики зокрема. Здебільшого фізичні та юридичні особи приватного права згуртовуються навколо конкретних спільних інтересів у певній сфері, у контексті цієї наукової роботи – запобіганню корупції, що у свою чергу визначає основні напрями її подальшого розвитку. Громадськість як активне соціальне утворення в певний момент об'єднує всіх тих, хто стикається зі спільною проблемою, що стосується суспільних інтересів, і які разом шукають шляхи її розв'язання. Тому фактором, який перетворює просту сукупність осіб на громадськість є наявність та визнання певної проблеми, наприклад, корупції, яка може завдати шкоди спільному інтересу певного кола людей.

Третьою ознакою громадськості є мета участі в суспільно-політичному житті країни – захист своїх законних прав, свобод та інтересів у різних сферах життя: політиці, економіці, культурі, охороні здоров'я, забезпечення умов праці та освіти, підвищення соціальних стандартів тощо. Тобто, вжиття соціально активним утворенням сукупності правових, організаційних та технічних захо-

дів, що мають на меті запобігти порушенням прав певної соціальної категорії. Організаційно-правовою формою захисту громадськістю своїх законних прав, свобод та інтересів виступає участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, у тому числі через здійснення контролю за виконанням органами публічної влади, їх посадовими та службовими особами актів чинного законодавства.

Попри беззаперечну позитивну роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики наразі існує низка перепон системного характеру, які суттєво стримують потенціал громадськості в цій сфері. Одна з основних проблем сучасних демократій, указується в Кодексі кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень 2009 року, полягає у відстороненні громадян від політичних процесів. У цьому контексті, як і в багатьох інших, громадянське суспільство є важливим елементом демократичного процесу. Воно надає громадянам, разом з представниками політичних партій і лобі, альтернативний спосіб доносити різні погляди та забезпечувати різні інтереси в процесі прийняття рішень. У своїй рекомендації CM/Rec (2007) від 14 жовтня 2007 року Комітет міністрів Ради Європи визнав важливий внесок неурядових організацій у розвиток і реалізацію демократії та прав людини, зокрема шляхом підвищення поінформованості населення, участі в громадському житті та забезпечення прозорості та підзвітності органів державної влади [3, с. 3].

На вагому роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики вказано у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. Зокрема, у цьому Законі вказується, що однією з основних причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері стала серед іншого відсутність механізму моніторингу та оцінки її виконання – не передбачено, яким чином мала виконуватися відповідна робота Національним антикорупційним комітетом та в який спосіб повинна залучатися до цих процесів громадськість. Не виконані також в Україні вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недовгих консультацій для формального виконання вимог законодавства. Таким чином, в Україні фактично відсутня чітка законодавча та інституційна основа для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості.

У зв'язку з цим у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII метою формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні визначено створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі

результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки в подоланні корупції [6].

Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. У цій Стратегії вказується, що «активне, впливове й розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці й реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціальних-економічних та гуманітарних проблем» [7].

Особливо важливою є участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики на рівні законодавчого органу. Парламенти, відповідно до Порівняльного аналізу «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який був опублікований Міжпарламентським Союзом спільно з Програмою розвитку ООН у квітні 2012 року, є важливим інструментом узасодії між громадянами та владою. Законодавчий орган ніколи не був більш життєво необхідним ніж сьогодні та залишається єдиним органом, який призначений конкретно для того, щоб консолідувати та формулювати інтереси всієї нації. Стратегічні ролі, такі, як прийняття і скасування законів, а також контроль за виконавчою гілкою влади, можуть виконувати тільки парламенти. Головний виклик, з яким стикаються парламенти в усьому світі – це необхідність поступової еволюції, забезпечення стратегічних і ефективних відповідей на зміни у вимогах громадськості до представництва її інтересів [9, с. 4].

Висновки. Таким чином, участь громадськості відіграє вагому та важливу роль у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Через стійкі та ефективні формати взаємовідносин між громадськістю та органами публічної влади формується співпричетність і співвідповідальність щодо змін у політичному, соціальному, економічному житті країни. Тож уже давно виникла практична необхідність щодо створення інституційних і правових механізмів участі громадськості у формуванні та

реалізації державної політики загалом та антикорупційної її складової зокрема.

Отже, основними організаційно-правовими передумовами ефективної участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні слід назвати:

1) підвищення інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, вчасного ними інформування про свої рішення, вичерпних пояснень про наміри;

2) забезпечення доступності та підзвітності органів публічної влади, особливо у тих питаннях, що стосуються безпосередньо громадян;

3) здійснення подальшого вдосконалення чинного законодавства, що забезпечить дієві механізми для участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики;

4) налагодження стійких форм конструктивного діалогу між громадськістю та владою щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики на принципах партнерства та взаємодії.

Використані джерела:

1. Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества / В. Волков // Pro et Contra. – 1997. – № 4. – С. 77-91.

2. Королько В.Г. Основы публич рилейшинз / В.Г. Королько. – М.: «Рефл-бук»; К.: «Ваклер», 2000. – 528 с.

3. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE(2009)CODE1): Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009. – 17 p.

4. Gruning J.E. Excellence in Public Relations and Communications Management / Ed. by James E. Gruning. – Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. – 666 p.

5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

6. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: затверджено Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 18. – Ст. 716.

8. Федоренко В. Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – №№ 4-5. – С. 75-88.

9. Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation / Lead author Greg Power, Assistant to the lead author Rebecca A. Shoot; Inter-Parliamentary Union; United Nations Development Programme. – Denmark, 2012. – 115 p.

10. Habermas J. Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats / J. Habermas. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992. – 668 s.

Нестерович В.Ф. Роль общественности в формировании и реализации государственной антикоррупционной политики в Украине

В статье рассмотрена роль общественности в формировании и реализации государственной антикоррупционной политики в Украине. Сделан вывод, что участие общественности играет большую и важную роль в формировании и реализации государственной антикоррупционной политики. Через устойчивые и эффективные форматы взаимоотношений между общественностью и органами публичной власти формируется сопричастность и совместная ответственность по изменениям в политической, социальной, экономической жизни страны. В связи с этим уже давно возникла практическая необходимость по созданию институциональных и правовых механизмов участия общественности в формировании и реализации государственной политики в целом, и антикоррупционной ее составляющей в частности.

Ключевые слова: *общественность, формирование, реализация, государственная антикоррупционная политика, Украина.*

Nesterovych V.F. The role of the public in the development and implementation of the state anti-corruption policy in Ukraine

The article examines the role of the public in the development and implementation of the state anti-corruption policy in Ukraine. The events that took place in Ukraine during 2013-2015 years, clearly showed incredible potential of the public in public and social affairs and especially in promoting reform. The public has become the driving force for the difficult time the state and society, was able to maintain and ensure the continuation of the European development of Ukraine, became the core of the consolidation of Ukrainian nation and significantly helped protect the territorial integrity and sovereignty of Ukraine. This was unbelievable in its scope and means of the Armed Forces of Ukraine volunteers and volunteer movements. In addition, one of the areas to which the public increasingly turns its attention and efforts is the formation and implementation of state anti-corruption policy in Ukraine.

The conclusion is that public participation plays a significant and important role in the development and implementation of state anti-corruption policy. A stable and efficient format of relations between the public and authorities is formed a co-ownership and the changes in the political, social and economic life. In this regard, there has long been a practical necessity for the establishment of institutional and legal mechanisms for public participation in the development and implementation of the state anti-corruption policy in general, and anti-corruption part of it in particular.

The main organizational and legal prerequisites for effective public participation in the development and implementation of the state anti-corruption policy in Ukraine should include: 1) increase information openness and transparency of public bodies, timely informing them of his decision, exhaustive explanations of intent;

2) the availability and accountability of public authorities, especially in matters relating directly to citizens; 3) further improve the implementation of the current legislation that will provide effective mechanisms for public participation in the development and implementation of the state anti-corruption policy; 4) establishing sustainable forms of constructive dialogue between the public and the government on the formation and implementation of state anti-corruption policy based on the principles of partnership and cooperation.

Key words: *public, development, implementation, state anti-corruption policy, Ukraine.*

УДК 342.7

Я.В. Чистоколяний

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ В ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПЕРІОД

Статтю присвячено періодизації основних етапів генезису та виявленню перспективних напрямів розвитку громадянського суспільства в незалежній Україні в трансформаційний період. Узагальнено погляди вітчизняних і зарубіжних учених щодо періодизації генезису громадянського суспільства та презентовано авторську концепцію становлення та розвитку громадянського суспільства та його інститутів у незалежній Україні. Виявлено та систематизовано тенденції розвитку громадянського суспільства та його основних інститутів в Україні в 2013-2016 рр., розкрито зміст відповідних тенденцій.

Ключові слова: *громадянське суспільство, генезис громадянського суспільства, розвиток громадянського суспільства, тенденції розвитку громадянського суспільства, інститут громадянського суспільства.*

Постановка проблеми. Розвиток України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної правової держави, у якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, відповідно до ст.ст. 1 та 3 Конституції України, визнаються найвищою цінністю [4], неможливий без активної участі в державотворчих і правотворчих процесах громадськості, громадянського суспільства та його інститутів. Громадянське суспільство на сьогодні стало важливим суб'єктом конституційно-правових відносин, хоча зміст і обсяги його правосуб'єктності нині дискутуються в юридичній науці. Очевидно, що в конституційно-правових реаліях сьогодення в науковців і громадських активістів особливої актуальності набуває проблема утвердження та подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні. Розв'язання цієї проблеми потребує відповіді на питання про періодизацію генезису громадянського суспільства та про основні тенденції його розвитку в Україні на середньострокову перспективу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми теорії й практики утвердження та розвитку громадянського суспільства та його інститутів є традиційним предметом наукових досліджень філософів, економістів, соціологів, правників і політологів. У конституційному праві на сьо-