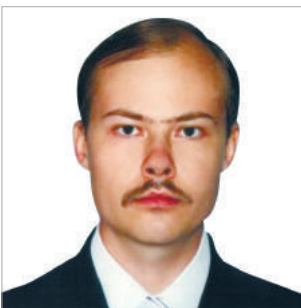


ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ



В. О. Веклич

кандидат юридичних наук,
заступник завідувача кафедри конституційного
права, історії та теорії держави і права
Навчально-наукового Інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

Корупція у сфері адміністративно-правового регулювання нівелює позитивні здобутки влади і суспільства, становить загрозу демократичним перетворенням в Україні, перешкоджає впровадженню раціонального, результативного та перспективного механізму державного управління, гальмує ефективний розвиток правових механізмів впливу на суспільні відносини. Досвід розвинених країн світу свідчить, що успішно завадити цьому може лише цілеспрямоване утвердження інститутів грома-

дянського суспільства, посилення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян, запровадження громадянського контролю щодо діяльності влади.

Питання щодо взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади ґрунтовно розглядали у своїх роботах В. Б. Авер'янов, О. І. Гук, Я. О. Кагляк, А. М. Колодій, О. Л. Косенчук, О. С. Лотюк, О. М. Семьоркіна, С. М. Третяк, В. Л. Федоренко та інші вчені. Однак питання безпосеред-

ньої співпраці громадських утворень і органів держави при впровадженні концепції правової політики з подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання у вітчизняній правовій науці майже не зачіпалося.

Питання відкритості й прозорості процесів підготовки та прийняття державних рішень в останні декілька років є предметом наукових дискусій. Шляхом його вирішення можуть служити інноваційні методи адміністративно-правового менеджменту у сфері державного

управління. Але для цього необхідно чітко розуміти напрями їх реалізації і, зокрема, форми, які сприятимуть розвитку взаємовідносин влади з громадськістю, а також методи, які активно використовуються у практиці іноземних держав і можуть бути адаптованими до сучасних українських умов.

Метою нашої статті є висвітлення, з урахуванням функціонального підходу, сутності й змісту теоретичних напрацювань щодо правового адміністрування взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством при впровадженні концепції правової політики щодо подолання корупції в Україні.

В останніх дослідженнях питання особливостей взаємодії інститутів держави з громадянським суспільством переважно висвітлюється в контексті організації безпосередньо боротьби з корупцією, викриття корупційних зловживань, ліквідації їх наслідків, а також пропонується створення відповідних правових механізмів.

Конструювання взаємодії як аспекту дійсності розпочинається з моделювання і визначення ідеальних параметрів адміністративно-правового механізму взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством при впровадженні концепції правової політики з подолання корупції в Україні у сфері адміністративно-правового регулювання. Таке моделювання безпосередньо пов'язане з наявністю двох компонентів, які співвідносяться один з одним, – фактичного механізму та юридичного механізму. Перший – як можливість, другий – як належне. Можливість створюється внаслідок здійснення державою заходів щодо ефективної взаємодії органів держави і громадянського суспільства, передусім законодавчою і виконавчою гілками влади. Належне встановлюється внаслідок діяльності судової гілки влади через справедливий і неупереджений розгляд

конфлікту сторін, що може виникати при взаємодії. Ці компоненти є моделлю щодо бажаного. Фактичний і юридичний адміністративно-правовий механізми не збігаються, їх співвідношення набуває характеру конкуренції, що дозволяє досягати бажаного стану шляхом проекції однієї системи на іншу.

Т. І. Тарахонич наголошує: «Декілька понять, які пов'язані між собою та належним чином упорядковані, утворюють поняттєві ряди. Поняття розкриваються через доктринальні дефініції, під якими Н. М. Оніщенко розуміє сформульовані вченими-юристами теоретичні судження, що розкривають зміст, обсяг будь-яких понять та юридичних явищ (процесів, станів), є складовою наукової правосвідомості, виражаються зовні текстуально, не є обов'язковими для суб'єктів права і виступають як науково обґрунтовані орієнтири та аргументи у теоретичній діяльності та правотворчій, правореалізаційній, інтерпретаційній і правосистематизуючій практиці» [5, с. 132].

Особливо важливим є поняття «правова дійсність». У юридичній літературі вона визначається як «правове буття в його саморозвитку, у дії, яка фіксує сутність правових явищ, охоплює процеси їх становлення, руху, розвитку тощо» [5, с. 132]. Натомість закономірність розглядається через зв'язки, які виникають між явищами та процесами. Тобто «закономірності – це об'єктивні, необхідні, суттєві й для певних умов сталі взаємозв'язки державно-правових явищ між собою, а також з іншими соціальними феноменами, які (взаємозв'язки) безпосередньо зумовлюють якісну визначеність цих явищ, що виявляється в їх юридичних властивостях. Цей зв'язок юридично опосередковує соціальну детермінованість, структуру, функціонування й розвиток та соціальну впливовість, дієвість державно-правових явищ» [5, с. 132-133].

Термін «взаємодія» є широким загальним терміном, який позначає сумісну дію кількох об'єктів або суб'єктів, при якій результат дії одного з них впливає на інші, що змінює їхню динамічну поведінку. При розгляді соціальної взаємодії важливо, що вона «передусім є формою соціальних зв'язків, що реалізуються в обміні діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та взаємному впливі людей, соціальних спільнот. Або ж розглядається як «система взаємообумовлених соціальних дій, зв'язаних циклічною залежністю, при якій дія одного суб'єкта є одночасно причиною і наслідком у відповідь на дії інших суб'єктів» [4, с. 54]. Для позначення соціальної взаємодії в соціології використовується спеціальний термін «інтеракція», що визначається як «динамічна взаємодія і співвідношення між двома чи більше змінними, коли величина однієї змінної впливає на величину інших змінних. Головна особливість соціальної взаємодії полягає в тому, що вона є процесом впливу індивідів один на одного. Або ж, по-іншому, у процесі взаємодії має місце вплив свідомості, інтересів, потреб, поведінкових установок однієї людини на іншу та навпаки. Соціальні взаємодії за формами прояву є складнішими, ніж соціальні дії. До складу соціальних взаємодій входять окремі соціальні дії, статуси, ролі, відносини, символи тощо» [4, с. 54-55].

Зазначені терміни, в разі їх упорядкування, безпосередньо створюють поняттєвий ряд, який може бути теоретичною основою для розкриття змісту, обсягу адміністративно-управлінського процесу при впровадженні концепції правової політики щодо подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання. Вони стосуються як громадянського суспільства, так і правової держави, існування яких логічно є взаємно обумовленим: «Громадянське

суспільство зміцнює соціально-економічні передумови правової держави, у той час як правова держава створює широкі можливості для розвитку громадянського суспільства» [3, с. 8]. Це і є запорукою успішності впровадження вказаної концепції. Тому вважаємо – на цьому етапі соціального розвитку основним завданням нової моделі публічного адміністрування є формування нової правової дійсності з визначеною для суспільства метою. Так, необхідно виокремити закономірності буття людини/суспільства щодо здійснення комплексу взаємодій, які мають за мету досягнення бажаного результату у впровадженні концепції правової політики щодо подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання.

На поточному етапі розвитку правової доктрини можемо стверджувати, що громадянське суспільство має складну внутрішню структуру, яка характеризується складом учасників (інститутами), принципами їх діяльності, функціями і нормами.

Форми взаємодії держави і громадянського суспільства визначають політичний режим як систему методів і засобів здійснення політичної влади. Різні типи політичних режимів – демократичний, авторитарний і тоталітарний – є різними «способами» цієї взаємодії. Особливості ж взаємодії правової держави з громадянським суспільством полягають у тому, що останнє ніби «підпорядковує» собі державу і контролює її. Їх зв'язки і взаємовплив ґрунтуються передусім на принципах демократії, хоча базовим є принцип народного суверенітету, який проголошує народ єдиним джерелом і верховним носієм влади в суспільстві.

На підставі зазначеного можна стверджувати, що взаємодія органів державної влади і громадянського суспільства при впровадженні концепції правової політики

щодо подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання є одним із елементів прояву існуючих правових явищ, що входять до поняття «правове життя країни». В свою чергу, правове життя в контексті процесів правової дійсності є не тільки певним правовим явищем, а, як зазначає Л. А. Луць, «правова дійсність – це і процеси взаємодії правових явищ, їх впливу, розвитку тощо, що передбачає як позитивні, так негативні складові» [9, с. 59]. Н. Оніщенко і Н. Кузнєцова наводять такі міркування: «проблеми взаєморозвитку вітчизняних владних структур із суб'єктами та інститутами громадянського суспільства є такими серйозними, що в національній суспільній свідомості почали формуватися полярні, досить стійкі уявлення про те, що в Україні «закордонні» демократичні інституції взагалі не потрібні, крім шкоди, вони нічого не принесли, такі ідеї треба визнати некоректними з огляду на практику; або: національний, політико-правовий розвиток має бути точною копією, віддзеркаленням західних взірців без усялякої корекції на національну самобутність» [10, с. 31]. Тож громадянська свідомість має відобразитися і у сприйнятті правосвідомості громадянами, адже саме через право мають відобразитися ціннісні орієнтири громадян. Останні інтерполюються через мислення, метод поведінки й світогляд. Так, В. Савенко зазначає: «високий рівень впливу закону на свідомість і світоглядну картину світу людини можливо забезпечити лише в межах правової держави з демократичними цінностями» [11, с. 245]. Зважаючи на ці обставини, О. Д. Терещук у монографії «Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика» вказує, що «євроінтеграційні процеси, що на сьогодні мають місце в Україні, спрямовують національне законодавство до гармоні-

зації та приведення його відповідно до міжнародних норм та європейських стандартів. Тому питання перегляду основних засад адміністративного права, які є застарілими й потребують усебічного вдосконалення, є ще актуальними. У тому числі і ті, що стосуються громадського контролю. За сучасних умов лише громадський контроль може стати запорукою ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства та окремих громадян з органами держави» [12, с. 6-7].

Так, можемо констатувати, що у науковому середовищі відбувається формування інноваційно-перспективного підходу до досліджень питань запобігання і боротьби з корупцією. Він відзначається усвідомленням необхідності здійснення державою антикорупційної діяльності у новому форматі, а саме щодо забезпечення загальнонаціонального інтересу до безпечного буття та сталого розвитку особи, суспільства, держави. Тож, взаємодію органів державної влади і громадянського суспільства при впровадженні концепції правової політики щодо подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання, необхідно розглядати як складову частину загального адміністративно-управлінського процесу запобігання і боротьби з корупцією, в якому існують певні закономірності і які мають розглядатися через зв'язки, що виникають між явищами та процесами.

Важливі у контексті зазначеного теоретичні положення містяться в низці праць вітчизняних науковців-правників. Наприклад, у монографічному дослідженні, виконаному колективом авторів під керівництвом Ю. С. Шемшученка та Н. М. Оніщенко, – «Дія права: інтегративний аспект» [5], у праці О. В. Зайчука і Н. М. Оніщенко «Правова культура українського суспільства: програмні цілі, реальний стан, науковий пошук» [7], у монографіч-

ному виданні «Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство» (опрацьовано колективом дослідників під керівництвом О. Л. Копиленка) [6] та ін.

Узагальнюючи зазначені напрацювання, можемо вказати, що згадані закономірності повинні мати таку ознаку, як стандарт. Остання належить до категорій особливого роду і при встановленні правового змісту викликає значні труднощі. Теоретично стандарт повинен стосуватися всіх суб'єктів, за винятком тих, які виключені зі сфери його дії окремою нормою, однак такі винятки мають стосуватися всіх суб'єктів у конкретній ситуації, що чітко передбачена відповідною нормою: «основною умовою легітимності будь-якого стандарту є його чітка фіксація і доступність для ознайомлення, що не виходить за межі легітимності правової норми» [6, с. 12-13].

Вагоме значення має і ступінь теоретичного опрацювання вітчизняною наукою європейських підходів до розуміння таких чинників, як «організація та функціонування державної влади», «належне управління», «зворотні зв'язки соціального середовища і управління», які безпосередньо впливають на формування зазначених закономірностей. Зокрема, Ю. О. Фрицький вважає, що «поняття організація та функціонування державної влади за своїм змістом є одним з ключових у визначенні державної влади при з'ясуванні сутності державної влади» [13, с. 28].

У загальному контексті поняття «організація» застосовується разом з поняттями «структура» і «система». Організація здійснюється за такою схемою: відповідно до поставленої мети добирається необхідна сукупність складових елементів (засобів) та визначається їх структурно-функціональний зміст; здійснюється вибір раціональних форм і методів (способів)

об'єднання елементів в єдину систему; регламентуються їх взаємозв'язки та взаємодія при переході від одного рівня організованості до іншого. Поняття «організація» означає й одну з універсальних функцій соціального, зокрема, державного, управління. В такому розумінні воно охоплює «складову змісту управлінської діяльності щодо упорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління в цілому як сукупності «відповідних управлінських елементів, які перебувають у зв'язках і відносинах між собою й утворюють органічну цілісність, єдність» [1, с. 569; 15, с. 294]. Інколи загальноживане поняття «порядок діяльності» має інше значення, ніж організація, і означає «певним чином урегульоване функціонування якоїсь організації» [2, с. 306].

Визначення «належного управління» є одним з найважливіших питань, пов'язаних з формуванням сфери належного управління в Україні шляхом здійснення адміністративної реформи. Для цього актуальним є зв'язок управління і системи права як такої. Узагальнюючи характеристики управління і права, подані у вітчизняній науковій літературі, О. Ф. Андрійко зазначає, що «вони окреслюють близькість цих суспільних інститутів: як управління, так і право, зрештою, спрямовані на забезпечення гармонізації, необхідної упорядкованості суспільного життя, тобто основою функціональної корисності явища управління і права є спільна для них обох соціально організуюча роль. Здійснення публічного управління неможливе без застосування потрібних правових засобів та форм його реалізації, а також правових зв'язків учасників управлінських відносин» [14, с. 3].

На думку іноземних правників-дослідників і практиків, саме норми європейського права,

законодавство та практика країн Європейського Союзу і, зокрема Німеччини, у сфері належного управління мають стати орієнтиром у процесі адміністративної та конституційної реформ в Україні: «Право на належне управління є конституційною цінністю громадян ЄС, а його реалізація є виміром цивілізованості відносин між громадянами та державою. Тому Комітет міністрів Ради Європи визначає головну роль органів публічної влади в розвитку демократичного суспільства і вказує, що саме вони зобов'язані забезпечити населення набором необхідних послуг, які мають надаватися згідно з установленими правовими нормами в рамках розумного терміну» [14, с. 4].

Взаємодія органів державної влади і громадянського суспільства при впровадженні концепції правової політики щодо подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання безпосередньо інтерполюється на суспільні відносини через соціальну взаємодію. Так, поняття «зворотні зв'язки соціального середовища і управління» охоплює зворотні зв'язки у відносинах органів публічної влади і громадян й полягає в тому, що громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів публічної адміністрації поведінки щодо реалізації права на «належне управління», а натомість на зазначених суб'єктів законодавством покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вищезгаданих вимог; при цьому забезпечується суворий режим законності шляхом адміністративного оскарження їхніх актів, дій та бездіяльності або судового захисту порушених їхньою неналежною поведінкою права громадян. Актуалізуючим чинником щодо останнього є практичне сприйняття і втілення правових цінностей, орієнтирів і принципів при правореалізаційній практиці з розробкою інструментів

поширення інформації щодо неправових практик представників органів державної влади, а також блокування можливості здійснення і долучення до такої діяльності одночасно через правовий примус і громадський осуд.

Розглянуті вище правові поняття пов'язані між собою та належним чином упорядковані, утворюють поняттєвий ряд, що відповідає адміністративно-правовому процесу взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством при впровадженні концепції правової політики з подолання корупції в Україні у сфері адміністративно-правового регулювання. Такий поняттєвий ряд відповідає і моделі бажаної новітньої правової дійсності.

За умови вмілого його використання цілком реально створити таке соціальне і адміністративне середовище, в якому корупція

не зможе існувати, а також розвиватися. Це впровадження концепції правової політики щодо подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання з урахуванням зазначених нормативних понять, які в цілому відображають загально визнані правила, цінності, значення, символи, дозволяють структурувати суспільство, надати його розвитку цілеспрямованого характеру, успішно протистояти свавіллю, зіткненню різнорідних інтересів, хаотичний розв'язок. Так, людиноцентричний підхід, для якого людський вимір є основним щодо конституційно-правового регулювання соціальних процесів, реалізується через налагодження взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством при впровадженні концепції правової політики з подолання корупції у сфері адміністративно-правового регулювання.

Взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством у наведеному контексті сутнісно виражається у підпорядкованій правовим нормам і принципам публічної антикорупційної політики системі механізмів адміністративно-правового впливу, яка цілеспрямовано і динамічно функціонує у напрямі створення бажаної правової дійсності, змодельованої за допомогою науково обґрунтованого поняттєвого ряду правових норм, а також є легітимним стандартом і завдяки взаємозумовленості та рівноправності учасників процесу забезпечує належне управління в державі.

Разом з тим слід взяти до уваги, що через динамічний характер розвитку суспільства і відповідної взаємодії подальші дослідження є нагальними щодо увідповіднення розглянутої системи дійсним суспільним відносинам. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Шемшученка Ю. С. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В. Т. Бусел (уклад., гол. ред.) – К.; Ірпінь : Перун, 2003. – 1427 с.
3. Воронов І. Виклик «Левіафану»: еволюція і перспективи громадянського суспільства : моногр. / І. Воронов – К. : Генеза, 2007. – 400 с.
4. Дворецька Г. В. Соціологія / Г. В. Дворецька. – К. : КНЕУ, 2001. – 243 с.
5. Дія права: інтегративний аспект : моногр. / Кол. авторів; відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 360 с.
6. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / За ред. акад. НАПрН України О. В. Зайчука. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – 546 с.
7. Зайчук О. В. Правова культура українського суспільства: програмні цілі, реальний стан, науковий пошук / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 4. – С. 5-9.
8. Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение / Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2009. – 384 с.
9. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : моногр. / Л. А. Луць. – К. : Ін-т держ. і пр. ім. В. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.
10. Оніщенко Н. Громадянське суспільство і виклики часу: від теорії до практичних дій / Н. Оніщенко, Н. Кузнєцова // Віче. – 2014. – № 7. – С. 30-33.
11. Савенко В. Імплементація закону у правосвідомість громадянина / В. Савенко // Публічне право. – 2016. – № 3. – С. 241-246.

12. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика : моногр. / О. Д. Терещук. – К. : ДП «Вид. дім «Персонал»», 2016. – 460 с.
13. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. О. Фрицький. – К., 2009. – 40 с.
14. Цирфа Ю. Європейські стандарти належного управління в Україні. З досвіду Німеччини / Ю. Цирфа // Віче. – 2012. – № 24. – С. 3-4.
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т. 2. – 1999. – 744 с.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ

В. О. Веклич

Стаття присвячена висвітленню сутності й змісту правового адміністрування взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством при впровадженні концепції правової політики з подолання корупції в Україні у сфері адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: правове регулювання, взаємодія, органи державної влади, громадянське суспільство, корупція.

Стаття надійшла до редакції: 27.12.2017.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПРИ ВНЕДРЕНИИ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ КОРРУПЦИИ

В. А. Веклич

Статья посвящена освещению сущности и содержания правового администрирования взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества при внедрении концепции правовой политики преодоления коррупции в Украине в сфере административно-правового регулирования.

Ключевые слова: правовое регулирование, взаимодействие, органы государственной власти, гражданское общество, коррупция.

Получено: 27.12.2017.

INTERACTION OF BODIES OF THE STATE AUTHORITY AND CIVIL SOCIETY IN IMPLEMENTING THE CONCEPT OF LEGAL POLICY ON CORRUPTION

V. O. Veklych

The article is devoted to the clarification of the essence and content of legal administration of the interaction of state authorities with civil society in implementing the concept of legal policy on combating corruption in Ukraine in the field of administrative and legal regulation.

Keywords: legal regulation, interaction, state authorities, civil society, corruption.

Received: 27.12.2017.