

Б. М. Якимюк,
магістр управління суспільним розвитком, магістр міжнародної інформації,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

В. Iakymiuk,
The National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine,
Kyiv City; Master in Public Administration, Master in International Information

THE IMPACT OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS ON COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

У статті обумовлено необхідність посилення взаємодії інститутів громадянського суспільства із громадянами щодо запобігання та протидії корупції. Визначено значення впливу громадських організацій на боротьбу з корупцією в Україні.

This paper substantiates a necessity for civil society institutions to increase interaction with citizens on preventing and combating corruption. Significance of non-governmental organizations' impact on the fight against corruption is determined.

Ключові слова: корупція, громадські організації, органи державної влади, інформування громадськості, вплив на державну політику.

Key words: corruption, civic organizations, state agencies, informing the public, impact on state policies.

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ І ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Корупція не лише істотно знижує рівень довіри громадян до органів державної влади і соціальних інститутів, а й породжує зневіру в суспільстві. Високий рівень толерантності громадян до корупції робить корупційне коло замкненим. Якщо в суспільстві відсутній суспільний запит на боротьбу з корупцією й громадяни сприймають її як цілком допустиму, а то й бажаний спосіб вирішення тих чи інших проблем, то це породжує ще вищий рівень корумпованості державного апарату. В цьому контексті важливу роль мають відігравати інститути громадянського суспільства, зокрема громадські організації, які декларують свою антикорупційну спрямованість. З одного боку, вони можуть активно здійснювати інформаційно-просвітницькі функції серед населення, а з іншого — збільшувати тим

самим вплив на державну політику в сфері протидії корупції за допомогою посилення громадської участі в своїй діяльності.

Ефективна боротьба з корупцією потребує системних зусиль усього суспільства, і ці зусилля мають спрямовуватися на усунення причин і умов виникнення корупції та її наслідків. Однак, в умовах корупції виникає питання: "Як боротися проти корупції в корумпованій державі та в суспільстві, яке толерантно ставиться до неї?". Актуальність даної статті визначається необхідністю пошуку шляхів вирішення цієї проблеми.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На актуальність порушеної проблематики вказують чисельні теоретичні дослідження й узагальнення зару-

біжних і вітчизняних науковців, зокрема: Д. Брауна, М. Жіродо, Л. Якобсона, В. Астаніна, Є. Охотського, О. Панфілової, М. Юсупова, О. Луцевич, Є. Невмержицького, А. Михненко, С. Кравченка, В.Ф. Мартиненка, І. Валюшко, І.Пантелейчук та ін., які підкреслюють важливість активної участі громадських організацій в антикорупційній діяльності й наголошують на тому, що взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством є дієвим механізмом запобігання та протидії корупції.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначення значення впливу громадських організацій на формування і реалізацію антикорупційної політики в Україні та обумовлення необхідності посилення взаємодії інститутів громадянського суспільства з населенням.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Громадянське суспільство складається з суміші організацій і рухів, що мобілізують соціальну енергію для того, щоб голосно заявляти про свої принципові цінності й переконання [1]. Центром громадянського суспільства є недержавні організації, які в країнах зі сталою демократією можуть бути/можуть не бути засновані на формальному членстві або формально зареєстровані, однак, вони, як правило, незалежні від органів державної влади і політичних партій, а також часто фінансуються з незалежних джерел. Громадські організації беруть участь у наданні суспільних послуг різним цільовим аудиторіям, і різняться від міжнародних структур із розгалуженою мережею по всьому світу до невеликих місцевих самодіяльних організацій. У минулому стосунки між неурядовими організаціями та органами державної влади багато в чому були напруженими або по-справжньому ворожими [2, с. 308—309]. У багатьох частинах світу вони такими залишаються й сьогодні.

Згідно з ст.13 Конвенції ООН проти корупції, кожна держава-учасниця повинна вживати належних заходів для сприяння активній участі громадянського суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпек корупції:

— залучення населення до процесів прийняття рішень та посилення прозорості їх прийняття;

— забезпечення ефективного доступу населення до інформації та проведення заходів щодо інформування населення;

— повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію;

Зміцнення співробітництва державної влади з громадянським суспільством у сфері протидії корупції вимагають і рекомендації Стамбульського плану, третій принцип якого передбачає підтримку активної участі громадськості в реформах через сприяння суспільному обговоренню проблем корупції й участі громадян у попередженні її проявів шляхом:

— ініціювання на різних рівнях кампаній щодо підвищення поінформованості суспільства та проведення освітніх програм, що стосуються негативних наслідків корупції;

— залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності державного сектору, забезпечення наявності в цих організаціях необхідних методів і навичок для запобігання корупції;

— розширення співробітництва між урядовими структурами, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, незалежними науково-аналітичними центрами в питаннях протидії корупції;

— затвердження положень, що будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективного участі в боротьбі з корупцією;

— забезпечення доступу громадськості до інформації, що має відношення до сфери протидії корупції.

Україна є активним учасником цих міжнародних документів і національне законодавство України в свою чергу передбачає участь інститутів громадянського суспільства в реалізації державної антикорупційної політики. Однак, в країнах із перехідною демократією, до яких відноситься й Україна, стосунки між інститутами громадянського суспільства та владою ще не отримали належного двостороннього співробітництва, особливо в такій делікатній сфері, як боротьба з корупцією. До певної міри це пов'язано як з недостатнім усвідомленням урядовцями важливості співпраці з громадськими організаціями і відвертим небажанням сприймати їх як повноцінних партнерів, так і з недостатньою активністю й підготовкою громадських організацій до участі в антикорупційній діяльності. Тому наразі вплив неурядових організацій на процеси формування та реалізації антикорупційної політики в Україні є нестійким і досить слабким, що залежить від суб'єктивних і об'єктивних факторів. Комунікація органів влади з цільовими аудиторіями є неефективною, в результаті чого антикорупційна політика не набуває легітимності в суспільстві. До процесу формування антикорупційної політики не долучаються належним чином громадські та інші соціальні інституції, що призводить до несприйняття суспільством дій органів влади у сфері боротьби з корупцією, регулярному виникненню конфліктних загострень, тоді як самі заходи з протидії корупції не дають очікуваних результатів.

У виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, відзначається, що успіх або невдача будь-якої антикорупційної стратегії багато в чому залежить від ступеня мобілізації суспільства на протидію цьому явищу. Така мобілізація формує суспільні очікування високих професійних і моральних стандартів роботи державних установ та стійкий спротив корупційним практикам, що значно підвищує шанси на успіх антикорупційних зусиль [3, с. 197]. Але що робити в умовах відсутності цілеспрямованої реалізації антикорупційної політики згори-вниз, коли влада відверто нехтує громадською думкою й позицією інститутів громадянського суспільства, посилаючись на їх слабку

спроможність і недостатньо широке представництво населення?

Сьогодні громадськість, науковці, рядові активісти, міждержавні організації, ЗМІ, корпорації та уряди все більш активно ставлять під питання природу повноважень громадських організацій говорити від імені інших громадян та намагаться впливати на внутрішні й міжнародні процеси. І тому питання доброчесності й підзвітності всередині організацій громадянського суспільства є принциповими передумовами прийнятності для суспільства і влади їхньої контролюючої ролі та статусу провідників потрібних змін [2, с. 314]. Як свідчить міжнародний досвід, представники громадянського суспільства, головним чином громадські організації, можуть в контексті запобігання та протидії корупції підтримувати співпрацю з владою й суспільством у такі основні способи:

1) сприяти підвищенню антикорупційної освіченості й зростанню усвідомлення небезпеки та негативних наслідків корупції у громадян;

2) діяти в якості каталізаторів і посередників, відіграючи "мостобудівну" роль у налагодженні й підтримці двосторонньої співпраці між зацікавленими сторонами;

3) виступати в якості експертів із антикорупційних питань, формуючи окремі групи, необхідні для посилення впливу на державні процеси антикорупційного характеру;

4) проводити різноманітні дослідження й формувати пропозиції до удосконалення державної політики в сфері протидії корупції;

5) здійснювати моніторинг реалізації національної антикорупційної стратегії та державних програм запобігання корупції.

Ефективність і результативність цих завдань у загальнонаціональному масштабі значною мірою залежить саме від підвищення рівня залучення громадян до антикорупційної діяльності й кампаній громадських організацій, а не лише від бажання органів державної влади рахуватися з позицією інститутів громадянського суспільства. Адже формування громадськими організаціями нетерпимого ставлення до корупції в суспільстві, надання практичних порад представникам місцевої громади щодо шляхів протидії корупції в конкретних випадках, підвищення загальної правосвідомості населення може дати більш суттєвий ефект опосередкованого впливу на формування і реалізацію антикорупційної політики знизу. Тому що кричуще налаштована громадська думка є рушійною силою процесів здійснення реальних змін.

На сьогодні в Україні близько 200 неурядових організацій декларують свою антикорупційну спрямованість. Однак їх діяльність не стала механізмом, що реально впливає на ситуацію у сфері боротьби з корупцією. Протидія корупції в Україні, яка повинна включати організацію суспільної активності, зіштовхується з серйозною перешкодою. Це, передусім, інформаційний вакуум, що стосується корупції як складної, багатоаспектної проблеми. Інформаційне тло складають публікації щодо корупції в ЗМІ, зміст яких

зводиться до опису окремих аспектів корупції [4, с. 347].

З іншого боку, слід констатувати, що в більшості випадків влада свідомо ігнорує антикорупційні розслідування журналістів, щоб придушити негативний інформаційний потік і не дати можливості громадянам підвищити свою обізнаність. Це не стосується показових справ щодо публічної розправи з негідними особами, замішаними в корупції. Крім прірви в комунікації між державними органами та інститутами громадянського суспільства, сьогодні має місце дуже обмежена взаємодія між неурядовими організаціями та ЗМІ, громадськими організаціями та населенням, внаслідок чого у громадян не підвищується зацікавленість до діяльності таких організацій і не посилюється бажання брати участь у їх антикорупційних кампаніях чи волонтерській роботі. Більш дієвими й ефективними в ракурсі впливу на рішення владних органів наразі виглядають тимчасові громадські рухи, не прив'язані до конкретних громадських організацій, а сформовані навколо конкретних проблем, які турбують місцеву громаду. Це підтверджує недостатню взаємодію громадських організацій із широкою громадськістю, але й свідчить про поступове зростання рівня мобілізації населення, що обов'язково має бути враховано громадськими організаціями в сфері боротьби з корупцією. Збільшення кількості антикорупційно-свідомих і освічених громадян дасть новий прорив до демократизації суспільства, адже громадяни, спроможні критично осмислювати державні справи й бажуючі публічно висловлювати свої думки та навіть виступати проти державної машини здатні стати головними провідниками змін [5, с. 12].

Ще одним чинником низького впливу інститутів громадянського суспільства на процес формування та реалізації державної антикорупційної політики є дії влади із забезпечення лояльності неурядових організацій, деякі з яких відверто йдуть на такий контакт і перетворюють антикорупційні заходи у фарс. Саме в такий спосіб було фактично зруйновано інститут громадських рад при органах державної влади, які замість того, щоб здійснювати реальний контроль за діяльністю державних структур через нормативно закріплені механізми вдалися до прислугування інтересам можновладців. Значна кількість інших громадських організацій антикорупційного спрямування, як виявилось, відстоює, насправді, не права широкої громадськості чи місцевої громади, а керується інтересами певних бізнес структур, які фінансують їх діяльність. Усім цим упродовж багатьох років вдало користується влада, представники якої на різних шаблях через низьке офіційне матеріальне забезпечення не бажують позбавлятися корупційних схем накопичення капіталу й усіляко створюють бар'єри для будь-яких антикорупційних реформ. Разом із тим, неспроможність пересічного громадянина відокремити справжні громадські організації від "штучних", а також слабкі контакти неурядових організацій із широкою громадськістю призводять до пасивної громадської думки щодо необхідності долати корупційне зло.

Однак, у контексті інтеграції України до міжнародних структур і Європейського Союзу зокрема національний уряд має продемонструвати активну співпрацю з громадянським суспільством. Особливо значення це набуває в рамках оцінювання міжнародними антикорупційними організаціями прогресу органів влади України щодо запобігання та протидії корупції. Тому громадським організаціям антикорупційного спрямування варто використовувати ці механізми, протидіючи та/чи у відповідних випадках співпрацюючи з державними органами, добросовісно виконуючи свою роль і поступово посилюючи свій вплив.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Дослідження впливу громадських організацій на протидію корупції в Україні дозволяє зробити такі висновки.

1. Слабкий вплив громадських організацій на процеси запобігання та протидії корупції характеризується суб'єктивними і об'єктивними чинниками, пов'язаними як з недостатньою організаційною спроможністю таких інститутів, так і з бар'єрами, що створюють державні органи.

2. На даному етапі розвитку України влада ще не сприймає інститути громадянського суспільства за повноцінних партнерів, що пов'язано з відсутністю зацікавленості органів влади реально боротися з корупцією, а також через слабе недостатню активність громадських організацій і слабе представництво в них громадян. Це також пов'язано з тим, що представники неурядових організацій в основному концентруються на експертних і моніторингових функціях, а не на інформаційно-просвітницькій діяльності серед громадян і підвищенні їх антикорупційної культури, залученні до своїх кампаній і діяльності.

3. З метою посилення свого впливу на протидію корупції в Україні громадські організації мають більш активно взаємодіяти з широкою громадськістю та ЗМІ, посилити роботу в напрямку підвищення правової свідомості громадян, ставати більш підзвітними для населення, організовуватися в коаліції

та рухи задля синергії й підвищення результативності.

Пропозиції щодо подальших розвідок даного дослідження полягають у розкритті найбільш ефективних механізмів залучення громадян до участі в діяльності інститутів громадянського суспільства в умовах інтеграції України до ЄС.

Література:

1. Brown D. (2008) *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*, Sterling, VA: Kumarian Press.

2. Tagaev T. (2010) *Building Integrity and Reducing Corruption in Defense. A compendium of Best Practices*, Geneva: DCAF.

3. Запобігання та протидія корупції: нав. посіб. / за ред. проф. А.М. Михненка // (кер. авт. кол.), О.В. Руснак, А.М.Мудров, С.О.Кравченко та ін.; 3-тє вид., доп. і перероб. — К.: НАДУ, 2012. — 529 с.

4. Невмержицький Є.В. *Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: Монографія.* — К.: КНТ, 2008. — 368 с.

5. Lutsevych O. (2013) *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine (briefing paper)*, London: Chatham House.

References:

1. Brown, D. (2008) *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*, Sterling, VA: Kumarian Press.

2. Tagaev, T. (2010) *Building Integrity and Reducing Corruption in Defense. A compendium of Best Practices*, Geneva: DCAF.

3. Zapobigannya ta protidiya korupcii: nav. posib. / za red. prof. A.M. Mixnenka // (ker. avt. kol.), O.V. Rusnak, A.M.Mudrov, S.O.Kravchenko ta in.; 3-ed vid., dop. i pererob. — K.: NADU, 2012. — 529 s.

4. Nevmerzhytskyi, E. (2008) *Corruption in Ukraine: reasons, consequences, mechanisms of combating*, Kyiv: KNT.

5. Lutsevych, O. (2013) *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine (briefing paper)*, London: Chatham House.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2013 р.

ПЕРЕДПЛАТА

ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЦІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНСЬКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДОНБАС ДЕ-ЮРЕ", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"