



ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ПРИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО БОРТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ Й ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА СТОСОВНО ВИРОБЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ТА ЇЇ УВІДПОВІДНЕННЯ СТАНУ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

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

УДК 343.35:35.08(477)

Articolul descrie caracteristicile de aplicare a legii în cooperarea organelor de stat cu societatea civilă privind dezvoltarea strategiei anti-corupție și aducerea statutului său public. Sunt identificate caracteristici specifice ale interacțiunii eficiente între organele de stat și societatea civilă în condiția de parteneriat. Sunt luate în considerare necesitatea definirii legale a societății civile ca subiect înzestrat cu capacitate juridică și competență în domeniul activităților anti-corupție din cadrul politicii publice relevante.

Cuvinte cheie: cooperare, autorități publice, societatea civilă, reglementarea juridică, lupta împotriva corupției.

В статье рассмотрены особенности правоприменения при сотрудничестве государственных органов с гражданским обществом относительно выработки антикоррупционной стратегии и приведения ее состояния общественных отношений. Определены особенности эффективного взаимодействия между органами государства и гражданским обществом при условии партнерских отношений. Рассмотрена необходимость правового определения гражданского общества в качестве субъекта, наделенного правовыми возможностями и компетенцией в сфере антикоррупционной деятельности в пределах соответствующей публичной политики.

Ключевые слова: взаимодействие, органы государственной власти, гражданское общество, правовое регулирование, борьба с коррупцией.

Peculiarities of state bodies' cooperation with civil society in the preparation of an anti-corruption strategy and bringing it into line regarding the state of the public relations still have to be revised considering legal-administrative approach. In this research it is emphasized that effective interaction between state bodies and civil society is possible in an atmosphere of mutual trust only, yet absolute partnership relations, and it turns impossible when one side becomes oppressive, and another one resistant. Still special legal definition necessity of a civil society as a subject that has legal capabilities and competence in the anti-corruption activity field within the limits of the relevant public policy is considered and scientifically revised.

Key words: civil society, corruption, cooperation, law, public authorities.

Сьогодні минуло упало з паркану.
Доцило словами. Гримили салюти.
А люди ходили нитками-кругами,
Цитуючи вірші, рахуючи руки.

Сьогодні метро розбивало бар'єри,
І натовпи несли вогні у долонях.
І кроком неспинним тривожили сквери,
Гамуючи віддальну боліть у скронях
Софія Костицька («Демос») [1, с. 85]

Постановка проблеми. Через низьку ефективність публічна політика щодо запобігання і боротьби з корупцією потребує концептуального ремодельовання зі зміною засадничого концепту з державоцентричного на людиноцентричний. Останнє визначає потребу в науковому опрацюванні правової актуалізації громадянського суспільства як суб'єкта такої політики.

Метою статті є опрацювання специфіки правозастосування при взаємодії органів державної влади України щодо боротьби з корупцією й громадянського суспільства та виробленні й увідповідненні стану суспільних відносин антикорупційної стратегії з урахуванням функціонального підходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання, пов'язані із взаємодією інститутів громадянського суспільства і органами державної влади, ґрунтовно розглядали у своїх роботах В. Б. Авер'янов, О. І. Гук, Я. О. Кагляк, А. Ф. Колодій, О. Л. Косенчук, О. С. Лотюк, О. М. Семьоркіної, С. М. Третяк, В. Л. Федоренко та ін. Однак, питання безпосередньої співпраці громадських утворень і органів держави у напрямку вироблення національної антикорупційної стратегії та її увідповіднення стану суспільних відносин у вітчизняній правовій науці майже не досліджено.

Виклад основного матеріалу дослідження. Завдання щодо теоретичного обґрунтування застосування органами державної влади новітніх адміністративно-правового підходів до процесів підготовки та прийняття державних рішень у аспекті взаємодії цих органів з громадянським суспільством при виробленні антикорупційної стратегії та її увідповіднення стану суспільних відносин є багатоаспектним. Тому тут розглянуто передусім особливості правозастосування щодо такої взаємодії.

Так, під суб'єктами взаємодії ми розуміємо передусім державні органи і громадянське суспільство. Останнім пакетом антикорупційних законів було створено законодавче поле для здійснення такої взаємодії. Однак, досі законодавчо не врегульовано якісну і прозору співпрацю в цьому напрямку. Масштабність антикорупційних інституційних і структурних реформ з дотриманням встановлених графіків

потребує компетентних державних службовців, які за наявних ресурсів здатні професійно реалізовувати завдання з формування нових інституцій, запровадження нових процедур і стандартів, а також розвитку нових умінь у співробітників, відповідальних за боротьбу з корупцією. Щодо цього дослідники системи державної служби стверджують: «Державна служба поки не стала тією професійною ланкою, яка задумувалася у 1993 році із прийняттям Закону України «Про державну службу» та в подальші роки в низці стратегічних документів щодо її реформування. Прийняття Парламентом законів має гарантувати їх реалізацію на практиці, і саме спроможність державної служби є тут ключовою передумовою»- [2, с. 196].

У зв'язку з існуванням у суспільстві запиту на демократичну, прозору й ефективну модель державної влади, як наголошує Л.В. Левицька, перед владою у контексті реалізації антикорупційної стратегії постала низка невідкладних завдань, а зокрема: «посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності влади перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їх посадовими особами обов'язків і меж компетенції; обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів; забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, Президентом як всенародно обраним Главою держави, та урядом як вищим органом виконавчої влади; здійснення децентралізації влади шляхом передачі частини повноважень державних органів органам місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням їх ресурсної та функціональної спроможності; запровадження механізму зміни суб'єктів влади в разі їх нездатності ефективно реалізувати свої повноваження; забезпечення реалізації права на рівний, справедливий, фінансово можливий доступ до правосуддя всіх громадян і зміцнення незалежності суддів та самостійності судів на державному, інституційному та індивідуальному рівнях у спосіб забезпечення їх захисту від незаконного дер-

жавного, приватного чи політичного впливу» [3, с. 38].

Досвід успішного вирішення перелічених завдань уже напрацьовано і апробовано міжнародною спільнотою. Насамперед, це відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації. За умов масштабної корупції акцент має робитися передусім на усуненні причин, а не на боротьбі з проявами. Для правових систем окремих країн узагалі не є характерним використання у законодавстві терміну «боротьба» – законодавці закладають у нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності. Натомість, в Україні державна служба, а також існуюча модель державної влади не є зорієнтованою подібним чином, що є гальмуючим фактором у боротьбі з корупцією, не відповідаючи сподіванням суспільства щодо її ефективності.

М. В. Романов зазначає: «Сьогодні громадськість має цілу низку способів для участі у формуванні і реалізації державної антикорупційної політики: створено консультативно-дорадчі органи, до складу яких увійшли представники громадськості; громадськість широко взаємодіє з донорами, які надають кошти на впровадження реформ і здатні певним чином тиснути на українську владу тощо. Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699-VII від 14 жовтня 2014 року законодавець охопив і з-поміж усього виділив необхідність забезпечення імплементації «міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство; проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані

на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції» [4, с. 6-7].

Стимулювати громадськість у цьому напрямку має і Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 про затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. В ньому проголошується: «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 у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем» [5].

Однак, у суспільстві й державі існують завищені очікування щодо залучення громадян до заходів стосовно запобігання корупції. Як стверджує А.В. Білецький, «громадяни лише заявляють про свої наміри протидіяти корупції, але утримуються при цьому від активних дій, пояснюючи це відсутністю бажання втручатись в антикорупційну діяльність держави» [6, с. 234]. Громадяни виявляють бажання лише пасивно чи опосередковано сприяти запобіжній діяльності інших суб'єктів у розглядуваній сфері. Так, «громадян навряд чи можна розглядати як окремих суб'єктів запобігання корупції. Лише об'єднавшись у громадські організації, діючи, таким чином, як колективний суб'єкт, вони здатні розширити власні можливості у процесі запобігання корупції» [6, с. 234]. Серед перешкод, що заважають громадськості ефективно впроваджувати процес запобігання корупції в державі, є «опір влади і відсутність взаєморозуміння з нею, недовіра до представників правоохоронних органів та недосконалість законодавства (зокрема, відсутність більш широких повноважень громадськості, недостатня захищеність викривачів корупції)» [6, с. 234]. Тому подальші дослідження слід спрямувати на пошук способів дебюрократизації в державі, аби забезпечити економію часу

і ресурсів громадян без їх долучення до корупційних діянь.

Ефективна взаємодія між органами держави і громадянським суспільством можлива лише у разі законодавчо забезпеченої взаємодовіри і партнерських стосунків. У цьому контексті для визначення особливостей правозастосування щодо вироблення національної антикорупційної стратегії та її увідповіднення стану суспільних відносин питання формування взаємодовіри та базових партнерських суспільних відносин має ключове значення.

У тлумачних мовних і спеціальних юридичних словниках «стратегія» може визначатися як «мистецтво», «система», «керівництво масами з визначеним головним напрямком дій», «спосіб дій», «державотворення», «правотворення» [7, с. 1202; 8, с. 658]. Тож стратегію слід розуміти як законодавчо унормовану державну «управлінську діяльність щодо опрацювання і реалізації рішень, спрямованих на повне і ефективне використання наявних ресурсів з метою виконання завдань, поставлених на перспективу» [9, с. 96] перед громадянським суспільством й органами держави.

Співпраця з вироблення національної антикорупційної стратегії і її увідповіднення стану суспільних відносин має базуватися на засадах довірчих і партнерських суспільних відносин, починаючи з етапу підготовки і опрацювання відповідних рішень. Натомість, у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699-VII від 14 жовтня 2014 року констатовано: «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» [10]. На це звертає увагу і В.Ф. Нестерович: «В Україні не виконані також 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 недієвих 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» [11, с. 9].

Тому публічна політика щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні тенденційно продовжує розглядатися у якості такої, що повинна розроблятися і реалізовуватися суто органами державної влади. Натомість, оскільки держава з радянських часів продовжує лишатися продуцентом корупції, актуалізується практична потреба щодо зміни концептуального підходу з державоцентричного (притаманного тоталітарній радянській державі) на людиноцентричний. Останнє вимагає правового окреслення громадянського суспільства у якості суб'єкта, наділеного правовими можливостями і компетенцією у сфері антикорупційної діяльності в межах зазначеної політики. Так, фахівці Організації з безпеки та співробітництва в Європі у спеціальному звіті (далі – Звіт ОБСЄ) зазначають: «Вважається, що роль громадянського суспільства у процесах проведення реформ має декілька аспектів: громадські організації розглядають як ініціаторів реформ, як силу, що повинна чинити тиск на державні інститути для здійснення реформ, відстежувати впровадження реформ та інформувати громадськість про їх перебіг» [12, с. 9].

Сутнісно проблема корупції пов'язана з нерозподілом ресурсів, прибутків, а відповідно – власності у суспільстві, що викликати спротив антикорупційній діяльності вже сучасної пострадянської «еліти», яка утвердилася на вищому рівні: «якщо раніше основним власником була держава в особі російсько-радянської партійної номенклатури, то сьогодні це олігархи, які «по-різному» здобували для себе власність, зокрема і кримінальним шляхом, та пов'язані з російськими олігархами і ментально, і активами та специфічними «способами бізнесування» [13, с. 31]. Блокування актуалізації громадянського суспільства як суб'єкта публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні має бути подоланим передусім у правовому полі з наданням дієвих правових інструментів для моніторингу ризикованих у корупційному аспекті

соціальних процесів з доступом до державних засобів масової інформації задля поширення відповідних відомостей і з метою спричинення тиску на органи державної влади як такі, що значною мірою уражені цим явищем (за поточної ситуації з наукової точки зору видається доцільним презюмувати саме таку ситуацію, оскільки «українська владна еліта копіювала не Польщу, яка швидко та ефективно здійснила трансформацію без олігархів, а знову Росію, де влада олігархів встановилася із середини 90-х років минулого століття і швидко утвердилася» [13, с. 31].

Громадянське суспільство має здійснювати свою діяльність не лише в антикорупційній сфері, аби спричинити правовий вплив на суспільні відносини, але й на суміжних напрямках. Так, у Звіті ОБСЄ відзначено: «Напрямки, за якими наразі працюють громадські організації, охоплюють децентралізацію, люстрацію, боротьбу з корупцією, правові реформи, виборчий процес і процес прийняття рішень за участю громадськості» [12, с. 9].

Важливо підкреслити, що масове використання корупційних інструментів є можливим у суспільстві з фактично невисоким освітнім рівнем (це спричиняється завдяки поширенню корупції в освітній сфері), що дозволяє маніпулювати громадянами з метою накопичення матеріальних благ і уникнення юридичної відповідальності (прикладом чого є невисока якість процесуального супроводу справ співробітниками Національного антикорупційного бюро України). Так, Міністр освіти і науки України Л. Гриневич зазначає: «Компетентності – це ядро знань, вміння використовувати їх для вирішення життєвих і професійних проблем та цінності. Нам потрібно оновити зміст освіти, створити нове освітнє середовище і, головне, нові методики навчання й моделі поведінки педагога» [14, с. 143].

Тож актуалізація громадянського суспільства в контексті публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні має відбуватися з чітким правовим окресленням можливостей для впливу громадянського суспільства в антикорупційній сфері з правовими інструментами для унеможливлення ухилення представників антикорупційних

органів від належного нормативно-правового і процесуального супроводу антикорупційної діяльності, а у разі виявлення подібних випадків – притягнення керівників відповідних органів державної влади, а також безпосередніх виконавців до юридичної відповідальності. Це вимагає внесення змін до законодавства. Актуалізація ефективної антикорупційної діяльності лишатиметься низькою за умови компетентнісних проблем і фактичного посереднього рівня поінформованості щодо неї самого суспільства.

Досвід антикорупційної діяльності свідчить, що успішно завадити корупції може лише цілеспрямоване утвердження інститутів громадянського суспільства, посилення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади. Для цього необхідно проаналізувати та визначити форми взаємодії, що сприятимуть розвитку відносин влади з громадськістю, а також методи, що активно використовуються у практиці іноземних держав і є придатними для адаптації за сучасних українських умов.

Висновки. Щодо розуміння особливостей правозастосування при взаємодії органів державної влади щодо боротьби з корупцією в Україні й громадянського суспільства стосовно вироблення національної антикорупційної стратегії та її увідповіднення стану суспільних відносин доцільно підкреслити те, що у цьому питанні найважливішим завданням є відновлення єдності українського народу та довіри з боку громадян до влади. Основним концептом формування нової правової дійсності за допомогою норм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин має бути чітке розуміння, що відновлення довіри – це переосмислення сенсу існування Української держави з правовим визнанням у якості головних потенційних загроз її існуванню суспільного розколу, бідності, порушення прав громадян, узурпацію влади і зміну сенсу системи врядування в Україні. Серед завдань державної влади має бути передбачено забезпечення єдності народу, умов для процвітання, об-

слуговування правових інтересів громадян, запровадження стандартів суспільних відносин у сфері державного управління з їх правовим гарантуванням, без чого розробка згаданої стратегії зазнає ускладнень.

Література

1. Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії / Софія Костицька. – Обране і нове. – Дрогобич: Коло, 2016. – 256 с.
2. Мороз О. Б. Стратегія розвитку державної служби / Оксана Богданівна Мороз// Наукове видання «Наукові виклики». Економіко-правові виклики 2017 року. – Львів: НАНУ, 2017. – №8. – Том 2 – С. 196-199.
3. Левицька Л. В. Антикорупційна експертиза як засіб протидії корупції в Україні / Антикорупційна політика України: актуальні проблеми забезпечення ефективності: збірник матеріалів інтернет-конференції (Київ, 29 травня 2015 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2015. – 225 с.
4. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції / М. В. Романов; ГО «Харківська правозахисна група». – Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. – 176 с.
5. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 18. – Ст. 716.
6. Білецький А. В. Досвід участі громадськості у заходах щодо запобігання корупційній злочинності в Україні / А.В. Білецький // Проблеми законності. – 2017. – Вип. 136. – С. 225-235.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.
9. Енциклопедичний словник економіста-міжнародника: концептуальні підходи, терміни, визначення, неологізми / За ред. д.е.н., проф. Гуткевич С.О., д.е.н., проф. Пугачова М.І., д.політ.н., проф. Оніщенко І.Г. – К.: НУХТ, 2016. – 312 с.
10. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – С. 2047.
11. Нестерович В.Ф. Роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні / В.Ф. Нестерович // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2016. – № 3. – С. 5-13.
12. Тематичний звіт «Громадянське суспільство та криза в Україні» від 11 лютого 2015 року : Спеціальна моніторингова місія в Україні // Організація з безпеки та співробітництва в Європі. – К. : ОБСЄ, 2015. – 10 с.
13. Мельничук В. Творча руйнація: спецпроект / Віталій Мельничук // Український тиждень. – 2016. – № 34. – С. 27-42
14. Гриневич Л. Освіта як безпека / Лілія Гриневич // Світ у 2018: Український випуск. Гол. ред. Даніель Франклін (англ.), Дмитро Кропивенко (укр.). – К.: ТОВ «Український тиждень», 2017. – С. 142-143.