

УДК 340.1

Аліса Кладченко,*аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Університету Короля Данила*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ У СФЕРІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проведено системний аналіз законодавства України, що регулює процес формування громадських інституцій та їх вплив на формування державної політики України. Розглядається процес втілення у життя невід'ємного права людини на свободу об'єднання громадян, що передбачено Конституцією України. Широко розкривається аспект добровільності громадян до вступу у такі об'єднання на основі єдності інтересів та мотивів. Наводяться приклади співпраці громадських інституцій у сфері антикорупційної діяльності з державою у часи нагальної потреби подолання корупції у державному та приватному секторах.

Ключові слова: законодавство, громадські інституції, об'єднання, державний орган, закон, антикорупційна політика, громадська думка.

Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року був першим актом незалежної України, де теоретично було врегульовано питання щодо права громадян на свободу об'єднань.

Положеннями цього Закону було встановлено, що об'єднання громадян незалежно від назви визначається або політичною партією, або громадською організацією. Якщо політична партія – це об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі, то громадською організацією визнавалось об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів [1].

На наш погляд, в умовах сучасних реалій життя України, як держави, так і українського суспільства в цілому, визначення громадської організації суто як представництво та захист своїх інтересів є не зовсім коректним. Ця стаття має на меті розкриття формування саме таких громадських організацій, що діють у сфері антикорупційної діяльності, що свідчить про їхню важливу роль у виробленні державної політики у цій сфері з одночасним захистом своїх прав на прозорість законодавства.

Дослідженням щодо формування громадських інституцій як основи впровадження громадянського впливу у процесі розвитку суспільно-політичних відносин у сучасних умовах приділено багато уваги. Серед дослідників можна виділити таких, як: Г. Дмитренко, А. Кудряченко, В. Бебик, В. Горбатенко, М. Михальченко, В. Храмов, М. Беяєва, І. Пасічник, П. Кралюк, С. Штурхецький, В. Бакуменко, М. Головатий.

Спільність думок про важливість створення такого інструменту, як громадська органі-

зація, була відображена у Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики України» від 15 грудня 1992 року № 2859-ХІІ. Державна молодіжна політика – це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах держави [2].

Сама держава зацікавлена у залученні молодого потенціалу для розвитку своєї системи, а отже, і заінтересована у вихованні державного настрою свого населення.

Активізація громадянського суспільства у впливі на державні процеси є запорукою прозорості механізмів держави. Активісти все частіше залучаються до здійснення державної політики, а саме створюються певні громадські ради при державних органах, що беруть активну участь у формуванні тієї ж державної політики, антикорупційній сфері та нагляді з боку таких громадських рад за доцільністю витрачання коштів із державного бюджету.

Подальша розбудова громадянського суспільства та недовіра суспільства до Уряду України дали певний поштовх до створення дієвого механізму – об'єднання громадян України як певного суб'єкта захисту прав і свобод населення, моніторингу за діяльністю державних установ. Саме такий автономний механізм покликаний забезпечити можливість відстоювання своїх інтересів, які Уряд України повинен не ігнорувати, а підтримувати. Для більш детального аналізу формування громадських інституцій у сфері антикорупційної діяльності слід зробити аналіз актів Уряду, які саме встановлювали та регулювали механізм створення громадських об'єднань.

Свого часу, 01 липня 1992 року, Постановою Верховної Ради України було внесено на всенародне обговорення Проект нової Конституції України, де окремою главою було визначено роль громадських об'єднань [3]. Так, статтею 95 цього Проекту було встановлено, що громадськими об'єднаннями визнаються: політичні партії, масові рухи, професійні спілки, релігійні організації, добровільні товариства, фонди, асоціації та інші об'єднання громадян, які не мають на меті одержання прибутку.

Погоджуючись із тим, що існує певна заборона утворення громадських об'єднань, що ставлять за мету зміну шляхом насильства конституційного ладу та протиправне захоплення державної влади, законодавець, на наш погляд, заборонив утворення і діяльність будь-яких структурних підрозділів політичних партій, зокрема, у державних органах, органах місцевого і регіонального самоврядування, на державних підприємствах, установах, організаціях та навчальних закладах.

Аналізуючи цей акт, а саме Проект нової Конституції України, в частині того, що в цілому громадськими об'єднаннями є і політичні партії, слід зазначити, що заборона створення таких громадських об'єднань, наприклад, у державних органах призведе до зниження потенціалу розвитку та залучення громадськості до формування думки про державну владу, а отже, і скорочення принципу прозорості влади для населення.

Того ж року, із прийняттям Закону України «Про об'єднання громадян», було встановлено, що втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб та у діяльність інших об'єднань громадян, не допускається, крім випадків, встановлених Законом [1].

Така норма «крім випадків, встановлених Законом» дає змогу розширювати свій кругозір та міркувати стосовно інших положень цього Закону.

Варто акцентувати увагу на статті 20 «Права зареєстрованих об'єднань громадян», згідно з якою об'єднання громадян (а це саме і є об'єднання, що має на меті захист законних прав та інтересів групи людей) користуються правом брати участь у політичній діяльності, вносити пропозиції до органів влади і управління, а такий підвид громадського об'єднання, як політичні партії, також мають право брати участь у виробленні державної політики та брати участь у формуванні органів державної влади та мати представництво у їх складі [1].

Виходячи зі змісту таких тверджень, складається думка, що відмінною ознакою політичної партії, як підвиду громадського об'єднання, є саме участь у вигляді представництва осіб, які є членами політичної партії у процесі формування держави, з одночасним представленням та захистом своїх законних прав як громадян України.

У Законі України «Про громадські об'єднання» у визначенні громадського об'єднання

виокремлюється таке поняття, як «політичні партії» [4].

Отже, політичні партії – це вже самостійні одиниці, та, відповідно, зареєстроване добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах (Закон України від 05 квітня 2001 року № 2365-III «Про політичні партії в Україні») [5]. Громадські об'єднання, у свою чергу, з 2012 року поділяються на громадські організації та громадські спілки.

Обов'язковою умовою створення громадського об'єднання є його реєстрація, незважаючи на те, чи працює таке об'єднання зі статусом юридичної особи чи без такого статусу.

Різновиди громадських об'єднань свідчить про різноманітність мети їх створення. Така мета є обов'язковою для зазначення у Статуті громадського об'єднання. Наведемо приклад на основі декількох громадських організацій саме в сфері подолання корупції.

У статуті Громадської організації «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам «Антикорупційна ініціатива» основною метою зазначено реалізацію законних інтересів членів такого Центру у розробці та впровадженні на державному рівні національної антикорупційної політики шляхом залучення громадськості до участі у законотворчому процесі, встановлення громадського контролю за дотриманням Конституції та Законів України посадовими особами державної влади, здійснення наукових досліджень природи корупції та досвід передових демократій світу [6].

Статут Громадської організації «Стоп корупція» основною метою організації діяльності визначив консолідацію зусиль суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, забезпечення системного запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення причин і наслідків вчинення корупційних діянь, співробітництво з громадськими та державними діячами з метою запобігання та протидії корупції, задоволення та захист законних соціальних, економічних, творчих та інших суспільних інтересів своїх членів [7].

Статут найактивнішої Громадської організації «Центр протидії корупції» своєю метою визначив задоволення та захист спільних інтересів членів організації шляхом сприяння популяризації принципів прозорості та доброчесності прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими установами та організаціями, підзвітності громадянам органів державної влади та місцевого самоврядування, добросовісного ведення бізнесу та вільної конкуренції, обґрунтованого планування та використання коштів державного та місцевого бюджетів, широкої участі громадян у прийнятті рішень [8].

Налагодження системного зв'язку між громадськими організаціями, що діють в одній

сфері, є найважливішим чинником ефективності таких організацій, що мають єдину мету. Прозорість виконання рішень центральними органами виконавчої влади свідчить про те, що із залученням висококваліфікованих «громадських діячів» державні органи відчують, що всі їх діяння зможуть бути висвітлені у засобах масової інформації, з конкретними недоліками, що буде бачити громадськість, а залучення громадськості до державних процесів, що прописано у нормативно-правових актах, свідчить про більшу владу у процесі моніторингу формування державної політики.

Параграфом 155 Глави 2 «Відносини з громадськістю» Регламенту Кабінету Міністрів України встановлено, що Кабінет Міністрів забезпечує проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а параграфом 42 – що у разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту [9].

Натомість якщо Регламент акцентує увагу на обов'язковості проведення антикорупційної експертизи із залученням громадськості, то наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 року № 383/5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 19 березня 2015 року за № 303/26748 встановлено, що Міністерство для здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою) [10].

Натомість залучення та вплив самої громадськості чітко простежується і в інших актах центральних органів виконавчої влади, а саме у їх Антикорупційних програмах на певні роки. Наприклад, в Антикорупційній програмі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України на 2017 рік встановлено, що політика Міністерства щодо запобігання та протидії корупції ґрунтується на принципах, зокрема, залучення громадськості до антикорупційних заходів [11];

Заходами з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у сфері діяльності Міністерства фінансів України, відповідно до Антикорупційної програми Міністерства фінансів України на 2017 рік, визначено забезпечення доступу громадськості до обговорення проектів нормативно-правових актів Міністерства [12] (в даному акті відсутня роль громадськості у процесі, наприклад, виявлення ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань в апараті Міністерства та здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства).

Антикорупційною програмою Національної поліції України на 2017 рік встановлено, що

політика Національної поліції України щодо запобігання і протидії корупції ґрунтується, зокрема, на принципі залучення громадськості до антикорупційних заходів, а вже напрям реалізації такої політики повинен мати на меті взаємодію з громадськістю з питань реалізації антикорупційних заходів [13].

Висновки

Дана стаття акцентує увагу на створенні активної громадської позиції в Україні та залученні громадських інституцій у сфері діяльності центральних органів виконавчої влади. Суттєвий вплив громадськості на забезпечення антикорупційної політики та участь в антикорупційних експертизах дають змогу контролювати діяльність посадових осіб. Прозорість влади та більша довіра населення до політиків і спонукала активізацію громадянської позиції та залучення висококваліфікованих експертів до вступу у громадські організації, поширення певного рівня контролю на майже всі сфери політичного та суспільного життя. Аналіз законодавства у цій сфері свідчить про важливість такої інституції, як об'єднання громадян, що ілюстровано у вищезазначеній статті.

Список використаних джерел:

1. Про об'єднання громадян : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.
2. Декларація про загальні засади державної молодіжної політики // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2859-12>.
3. Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2525-12>.
4. Про громадські об'єднання : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Про політичні партії в Україні : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
6. Статут Громадської організації Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правохоронним органам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://anticorruption.com.ua/statut.html>.
7. Статут Громадської організації «Стоп корупція» // Стопкор Інформаційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stopcor.org/statut/>.
8. Статут Громадської організації «Центр протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://docs.google.com/document/d/1gg-ZGRcTJKkQe6ARqH-uiWyQ5wmrQhIsf_8sziOa8rM/edit.
9. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/page?text=%E3%F0%EE%EC%E0%E4%F1%FC%EA>.

10. Наказ Міністерства юстиції України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15?nreg=z0303-15&find=1&text=%E3%F0%EE%EC%E0%E4&x=0&y=0>.

11. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/ministerstvo-ekonomichnogo-rozvytku-i-torgivli-ukrayiny>.

12. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/ministerstvo-finansiv-ukrayiny>.

13. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/nacionalna-policiya-ukrayiny>.

В статті проведено системний аналіз законодавства України, которое регулює процес формування громадянських інституцій, і, власне, роль такої в формуванні державної політики України. Розглядається процес впровадження в життя виключного права людини на свободу об'єднання громадян, що передбачено Конституцією України. Широко розкривається аспект добровільності громадян при вступленні в такі організації на основі ідейності інтересів і мотивів. Приводяться приклади співпраці громадянських інституцій з державою в час необхідності протидії корупції в приватному секторі.

Ключевые слова: законодавство, громадянські інституції, об'єднання, державний орган, закон, антикорупційна політика, громадська думка.

This article is dedicated to show the analyze of Ukrainian laws that regulate the process of formation public institutions and importance in forming government politics. It is considered the implementation exclusive right of freedom to be part of such public institutions that is guaranteed by Constitution of Ukraine. Every person has its own right of voluntary participation on the base of common interests and motive. It is hold up as an example of mutual collaboration between public counsels and government services.

Key words: legal acts, public institutions, association, law, anticorruption policy, public opinion.

