

УДК 342.9

В. В. Іванцов

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОПРАВОВИХ ПРИНЦИПІВ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Постановка проблеми. Сьогодні ми маємо ситуацію, коли практично в будь-якій країні світу під час проведення виборчої кампанії кожен політик у своїй програмі визначає боротьбу з корупцією як один із пріоритетних напрямів своєї діяльності. Україна в цьому контексті не є винятком. Однак в останні роки масштаби корупції в нашій країні сягнули небачених раніше масштабів. Вона просочилась практично у всі сфери суспільного життя: від банального влаштування дитини до дитячого садочка до найвищих щаблів державної влади. А отже, можна говорити про те, що корупція «з'їдає» наше суспільство зсередини повністю нівелюючи довіру людей не лише до органів державної влади, але й одне до одного. На нашу думку, вирішення вказаних вище проблем щодо запобігання корупції є неможливим без участі громадськості. Водночас така участь повинна мати системний характер і бути добре врегульованою нормами чинного законодавства України, а не обмежуватись банальним самоуправством із викиданням чиновників до смітників. Тому першочерговим питанням має стати з'ясування принципів, тобто ключових ідей (засад), на яких ґрунтується залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням залучення громадськості до заходів із запобігання корупції у своїх наукових працях приділяли увагу такі вчені: І.В. Валюшко, В.Ф. Нестерович, А.О. Поліщук, А.В. Білецький, О.О. Корнієнко, Б.М. Якимюк, С.А. Задорожний, Є.В. Глушко, О.Ю. Бусол, Є.В. Невмержицький та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, питання принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції практично залишилось поза увагою вчених.

Метою статті є визначити та розглянути загальноправові принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Насамперед значимо, що під принципами залучення громадськості до заходів із запобігання корупції треба розуміти основоположні засади (ідеї), які прямо чи опосередковано визначено в нормах чинного законодавства України, та дотримання яких є обов'язковим для всіх учасників відповідних правовідносин. Варто зазначити, що перелік принципів залучення громадськості до заходів із запо-

бігання корупції прямо не визначено в жодному нормативно-правовому акті. Крім того, навіть у науковій літературі немає жодного наукового дослідження, присвяченого вказаній проблематиці. Ми зі свого боку, проаналізувавши норми чинного законодавства України, вважаємо, що принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції можна поділити на дві групи: загальноправові та спеціальні. Загальноправові – це такі принципи, які є характерними для права загалом, визначають якісні особливості всіх правових норм національної правової системи незалежно від специфіки регульованих ними суспільних відносин. Вони діють у всіх галузях права, через що їх називають загальними (за обсягом) або основними [1]. А.М. Колодій під загальноправовими розуміє принципи, що є загальними для права у міжнародному, всесвітньому і загальнолюдському його розумінні; загальними для всіх правових систем одного історичного виду (правової сім'ї), для підсистем (сторін) певної правової системи одного суспільства; для всіх галузей певної системи права певного суспільства і держави [2, с. 108]. У контексті наукового дослідження до таких принципів варто зарахувати:

– принцип верховенства права. Визначення принципу верховенства права (the rule of law) було вперше запропоновано англійським ученим і політичним діячем Д. Гаррінгтоном у 1656 р. як правління законів, а не людей, що являє собою інтерпретацію відомої думки Аристотеля про те, що держава, яка керується законами, є вищою за державу, яка керується людьми. Історичні витoki цього принципу можна відшукати також у природному праві та християнській доктрині. Пізніше під верховенством права стали розумітися не тільки правові обмеження влади монарха, але й свобода індивідів від державного втручання в їхні приватні справи [3]. Англійський науковець К. Маклвейн зазначив, що «верховенство права – це юридичне обмеження держави (з боку законів), повна протилежність свавільному правлінню». Більш глибоко дослідив це питання англійський професор А. Дайсі, який у понятті принципу верховенства права виділяв найбільш цінний і значущий аспект – так звану «ідеальну державну діяльність» на забезпечення прав людини» [4, с. 63].

Одним із провідних вітчизняних науковців, хто досліджував поняття «верховенство права», є

П.М. Рабінович. Професор зауважив, що під вказаним терміном необхідно розуміти «визначальну роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань, усіх людей». Автор переконливо доводить, що принцип верховенства права має самостійний характер лише у разі, коли саме право інтерпретується як явище, що виникає й існує незалежно від держави, від діяльності її законодавчих та інших органів [5, с. 211]. П.М. Рабінович також наголошує на тому, що верховенство права може бути інтерпретоване як пріоритетність у суспільстві, насамперед, прав людини та проявляється головним чином у таких рисах державного і громадського життя, як: закріплення у конституційному та інших законах держави основних прав людини (закони, які суперечать правам і свободам людини, є неправовими законами); панування у суспільному і державному житті таких законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності та ідеали, насамперед права і свободи людини; врегулювання відносин між особою і державою на основі загальнодозволеного принципу: «Особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено законом»; взаємна відповідальність особи і держави [5, с. 211]. Отже, верховенство права є одним із ключових принципів в галузі права. У контексті наукової праці зміст цього принципу полягає в тому, що під час залучення громадян до заходів із запобігання корупції повинно бути враховано не лише правові регулятори (як-от, норми права), але й інші соціальні регулятори (наприклад: норми моралі, традиції, соціальні звичаї і так далі). Верховенство права є тим принципом, відповідно до якого формуються всі інші засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції;

– принцип законності. Законність – це комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію і функціонування суспільства й держави на правових засадах. Термін «законність», як зазначає О.Ф. Скакун, є похідним від терміна «закон» і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі у створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства [6, с. 445–446]. В.М. Корельський і В.Д. Перевалов наголошують, що законність – це фундаментальна категорія усієї юридичної науки і практики, а її рівень і стан слугують головними критеріями оцінювання правового життя суспільства, його громадян. Право, як аналізують далі вчені, являє собою фактор соціального життя.

Однак його реальність визначається не лише тим, що воно виражається у формальних позитивно-правових актах – законах, указах, постановах, кодексах та інших систематизованих збірниках. Право реальне, перш за все, тому, що владна воля, виражена в законах, втілюється в поведінці людей – громадян, які виконують закон, осіб, які вступають у відносини шляхом укладання угод, суддів та інших посадових осіб, що застосовують закон. Право за своєю природою таке, що не може існувати поза реалізацією в правових відносинах [7, с. 435; 8]. І.Л. Неврозов зазначає, що законність – це насамперед основна (провідна) правова ідея, покладена в основу всього права загалом, ідея, яка за допомогою держави втілюється в певних незаперечних вимогах і стає загальнообов'язковою для всіх. Її вимоги мають абстрактний характер і не є прямими вказівками до дії. На думку автора, законність здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру на правозастосувача [9, с. 11]. О.В. Негодченко під законністю пропонує розуміти сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних зі ставленням до законів і втіленням їх у життя. Це, у свою чергу, передбачає, по-перше, вимоги точного й неухильного дотримання законів усіма, кому вони адресовані; по-друге, вимоги дотримуватися ієрархії законів та інших нормативних актів; по-третє, законність втілює у собі недоторканність закону, тобто вимогу того, щоб ніхто не міг відмінити закон, крім органу, який його прийняв. На його думку, це є головними вимогами, що становлять зміст законності [10, с.225]. Отже, зміст принципу законності щодо залучення громадськості до заходів із запобігання корупції полягає в тому, що громадськість може бути залучена до цих заходів лише на основі чинного законодавства України. Тобто залучення громадськості має здійснюватись у встановленому законом порядку, недотримання якого тягне за собою настання юридичної відповідальності;

– принцип пріоритету дотримання прав і свобод людини й громадянина. О.В. Скрипнюк під правами й свободами людини розуміє важливий елемент конституційно-правового статусу особи, зміст якого визначають закріплені та гарантовані Конституцією України межі легітимної діяльності чи поведінки особи або осіб щодо задоволення своїх політичних, соціально-економічних, культурних та інших соціальних потреб [11, с. 308–309]. Варто погодитись із думкою, яку висловили В.Ф. Погорілко, В.В. Головченко та М.І. Сірий. Науковці зазначають, що права та свободи людини і громадянина – це забезпечені Конституцією та іншими законами України можливості мати, володіти, користуватися та розпоряджатися економічними, політичними, культурними та іншими соціальними цінностями, благами; користу-

ватися свободою дій і поведінки у межах закону. Права і свободи людини й громадянина, закріплені Конституцією, як вказано у ст. 22, не є вищепними, вони не можуть бути скасовані. Це означає, що коло прав і свобод людини може бути розширене у разі прийняття нових законів, але не допускається звуження їхнього змісту та обсягу. Конституція України піднесла права і свободи людини й громадянина на якісно вищий рівень. Всі права людини однаково необхідні для розвитку особистості, а тому будь-які спроби їхнього ранжування є неприпустимим. Такий підхід повністю відповідає сучасній міжнародній практиці [12, с. 13]. Отже, принцип пріоритету дотримання прав і свобод людини й громадянина означає, що під час залучення громадян до заходів із запобігання корупції уповноважені органи державної влади, перш за все, повинні створити умови, за яких права та інтереси людини в жодному разі не можуть бути порушені ані іншими учасниками відповідних правовідносин, ані особами, що вчинили корупційне правопорушення.

– принцип рівності громадян. У загальному розумінні рівність – це поняття, що означає однакове становище людей у суспільстві, яке має, проте, різний зміст у різні історичні епохи [13, с. 341]. Принцип рівності – одна з фундаментальних конституційних вимог, що входить до концепції верховенства права, є важливою умовою існування правової держави [14]. На слушну думку Р.О. Куйбіди та В.І. Шишкіна, мета принципу рівності – не допустити несправедливої дискримінації, забезпечивши однакове ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації де-факто чи де-юре, коли йдеться про реалізацію певного дискреційного повноваження. Якщо різниця в ставленні ґрунтується на правомірних підставах, які об'єктивно можуть її виправдовувати з погляду мети, тоді це не становить порушення принципу рівності перед законом. Несправедлива дискримінація наявна лише тоді, якщо різниця в ставленні не має розумного виправдання з погляду мети та передбачуваних наслідків відповідного заходу. Цей принцип не виключає можливості зміни адміністративним органом влади способу своєї діяльності з огляду на загальні інтереси або внаслідок визнання попередньої практики незаконною або неприйнятною [15, с. 445–446]. Отже, зміст принципу рівності в контексті наукового дослідження має два аспекти: перший полягає у тому, що кожен громадянин має рівні можливості для взяття участі у відповідних заходах; другий же аспект проявляється у тому, що, будучи учасником відповідних правовідносин, кожна особа наділяється рівними правами і можливостями;

– принцип гласності. Відповідно до позиції І.Л. Петрухіна, гласність – це форма життя демократії та засіб соціального управління, передачі,

перероблення соціальної інформації в найскладніших системах. При цьому гласність виявляється властивістю політичного режиму, а не тільки державного устрою, а також гарантією законності й поваги прав особи [16, с. 288–295]. Гласність передбачає створення умов, за яких широкою громадськістю стає відомо про результати і наслідки перевірок, постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки. Зазначений принцип державного контролю запускає механізм громадського контролю, за допомогою якого широка спільнота вже оцінює роботу контролюючих суб'єктів та їх реагування на виявлені факти правопорушень [17, с. 312]. Принцип гласності в рамках дослідження полягає, по-перше, у повному та якісному інформуванні населення про плани щодо майбутніх заходів із запобігання корупції, а по-друге, у наданні відповідної інформації для тих осіб, що безпосередньо залучаються до цих заходів;

– принцип доцільності. Доцільність – це відповідне співвідношення між метою, яка міститься в нормі права, і діяльністю суб'єкта з реалізації цієї норми. Доцільність у праві – це відповідність діяльності органів і осіб у рамках закону конкретним умовам місця і часу, вибір оптимального шляху здійснення норми в конкретній життєвій ситуації. Норма права має загальний характер і не може передбачати всієї різноманітності конкретних випадків, але вона дає можливість виконавцю врахувати їх. Норма, як правило, передбачає межі вирішення справи за розсудом. Правозастосувач у рамках норми повинен обрати рішення, яке є найбільш правильним щодо мети норми. Доцільність у застосуванні не має протиставлятися законності й обґрунтованості [18]. У контексті ж представленої проблематики принцип доцільності полягає у тому, що залучення громадськості до відповідних заходів повинно бути оптимальним і відповідати необхідності та конкретним умовам;

– принцип ефективності. У Великобританії поширені два терміни, що означають ефективність: “effectiveness” – ефективність і “efficiency” – дієвість. Ефективність – це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення. Вона стосується сфери досягнення публічно-політичної мети і засобів, якими вона досягається. Дієвість – це мінімізація витрат щодо випуску продукції, послуг, інформації за визначеної мети і вибраних методик. Вона акцентує увагу на взаємовідносинах витрат – мінімізація витрат і максимізація випуску [19, с. 41]. На нашу думку, досить вдало тлумачення категорії «ефективність» надав В.В. Цветков, відповідно до якого у вузькому розумінні ефективність – це результат, наслідок якихось причин, сил, діянь, у широкому – це відносини, що формуються в суспільстві з приводу економії

часу в усіх формах їх прояву в процесі функціонування робочої сили, економії, з визначеною метою, основними економічними законами формації, а ефективність управління визначена ним як ефект (результат), що зіставлений з витратами на його досягнення [19, с. 133]. Отже, в рамках наукової роботи принцип ефективності означає, що результати залучення громадськості до заходів із запобігання корупції повинні співвідноситись між матеріальними і людськими витратами.

Висновки. Звісно, наведений нами перелік загальноправових принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції не претендує на вичерпність, це питання потребує подальшої уваги з боку вітчизняних науковців. Однак, на нашу думку, саме зазначені засади відображають основні особливості залучення громадян до відповідних заходів. Як суттєвий недолік треба виділити те, що жоден із вказаних нами принципів прямо не визначено в нормах чинного законодавства України, про них лише опосередковано йдеться в деяких із них. Ця прогалина, безперечно, повинна бути усунена шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів у вказаній сфері суспільних відносин.

Література

1. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: «Право», 2002. – 432 с.
2. Колодій А.М. Принципи права України: монографія / Анатолій Миколайович Колодій. – К.: «Юрінком Інтер», 1998. – 208 с.
3. Петришин О.В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. – Х.: «Право», 2014. – 368 с.
4. Ткаченко О.М. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення. // Право України. – 2003. – № 4. – С. 63–68.
5. Рабінович П.М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України: мат. Міжнар. конф. «Верховенство права: питання теорії і практики» [Текст] / П. М. Рабінович // Українське право. – 2006. – № 1 (19). – С. 210–220.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. – Харків: «Консум», 2001. – 656 с.
7. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – М.: «НОРМА-ИНФРА», 1998. – 570 с.
8. Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Попович Євген Миколайович; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 192 арк.
9. Неврозов І.Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / І.Л. Неврозов. – Х., 2003. – 19 с.
10. Негодченко О.В. Законність як принцип управління та його роль у діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини // Віс-

ник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2003. – № 2. – С. 219–227.

11. Скрипнюк О.В. Конституційне право України: підручник / О.В. Скрипнюк. – К.: «Ін Юре», 2010. – 672 с.
12. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. – К.: «Ін Юре», 1997. – 52 с.
13. Философский словарь / Под. ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. – М: «Политиздат», 1975. – 496 с.
14. Шевчук С.В. Принцип рівності у європейському та порівняльному конституційному праві (до рішення Конституційного Суду України у справі про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) / С.В. Шевчук // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4. – С. 124.
15. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: «Старий світ», 2006. – 576 с.
16. Гласность: мнение, поиски, политика / Под ред. Ю.М. Батурина. – М.: «Юр. лит.», 1989. – 295 с.
17. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності [Електронний ресурс] / І.С. Орехова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 309–315.
18. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. – К.: «Знання», 2008. – 333 с.
19. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи // [кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков]. – К.: «Оріяни», 1998. – 364 с.

Анотація

Іванцов В. В. До проблеми визначення загальноправових принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України визначено загальноправові принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Надамо авторське визначення поняття «принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції». Визначено, що суттєвим недоліком є те, що жоден із вказаних у роботі принципів прямо не визначено в нормах чинного законодавства України, про них лише опосередковано йдеться в деяких із них.

Ключові слова: принципи, залучення, загальноправові принципи, корупція, запобігання корупції, громадськість.

Аннотация

Иванцов В. В. К проблеме определения общеправовых принципов привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены общеправовые принципы привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. Предоставлено авторское определение понятия «принципы привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции». Определено, что существенным недостатком является то, что ни один из указанных в работе принципов прямо не определен в нормах действующего законодательства Украины, о них лишь опосредованно говорится в некоторых из них.

Ключевые слова: принципы, привлечение, общеправовые принципы, коррупция, предотвращение коррупции, общественность.

Summary

Ivantsov V. V. The problem of determining the general principles of public involvement in anti-corruption measures. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the general principles of public involvement in anti-corruption measures are defined. Author's defini-

tion of the concept of “principles of public involvement in corruption prevention measures” is provided. It has been determined that a significant drawback is that none of the principles stated in the work is explicitly defined in the norms of the current legislation of Ukraine, but they are only indirectly mentioned in some of them.

Key words: principles, attraction, general principles of law, corruption, counteraction to corruption, public.