

Глушко Є. В.,

викладач кафедри приватно-правових дисциплін  
Університету сучасних знань

## ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЇ «ГРОМАДСЬКІСТЬ» У КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

**Анотація.** У статті досліджуються проблеми розуміння категорії «громадськість» у контексті запобігання і протидії корупції. Розглянуто проблеми визначення поняття «громадськість» на нормативному рівні. Проаналізовано наукові підходи до характеристики категорії «громадськість». Сформульовано ознаки й визначення поняття «громадськість» у контексті запобігання і протидії корупції.

**Ключові слова:** громадськість, категорія, поняття громадськості, ознаки громадськості, запобігання і протидія корупції.

**Постановка проблеми.** Відомо, що ефективність реалізації антикорупційної політики держави може бути забезпечено виключно за умови спільної участі в цьому процесі органів влади та громадськості [1]. З цієї метою у ст. 3 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2] закріплено, що участь громадськості є одним із основних принципів запобігання і протидії корупції. Водночас реалізація цього принципу є неможливою без чіткого та повноцінного розуміння категорії «громадськість», якою позначається коло осіб, що можуть, відповідно до чинного законодавства, брати участь у заходах боротьби з названим негативним явищем. З огляду на це, дослідження цієї категорії в заданому контексті є необхідним базисом для розвитку нормативно-правового регулювання й ефективної реалізації механізму боротьби з корупцією.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питанню розуміння поняття «громадськість» приділено увагу у працях М. Гирика, О. Марченко, Г. Мороз, В. Московець, І. Сквірського, М. Станішевського та інших учених. Однак у цих працях розкриваються лише окремі аспекти розуміння цієї категорії, яка аналізується переважно у сферах природоохоронної діяльності, громадського контролю або з погляду публік-релейшнз (PR). Тому метою статті є комплексне дослідження проблем розуміння категорії «громадськість» у контексті протидії корупції. Для її досягнення є необхідним вирішення таких завдань: розглянути проблеми визначення поняття «громадськість» на нормативному рівні; ознайомитись з науковими підходами до характеристики категорії «громадськість»; сформулювати ознаки й визначення поняття «громадськість» у контексті протидії корупції.

Розпочинаючи виконання поставлених завдань, відзначимо, що на нормативному рівні визначення поняття «громадськість» закріплене лише в ч. 4 ст. 2 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. [3], ратифікованої Україною законом від 6 липня 1999 р. [4], та п. 1.2 Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженого Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 [5]. Відповідно до цих нормативних документів, під громадськістю розуміються одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації, групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою.

На відміну від указаних нормативних актів, антикорупційне законодавство не містить дефініції громадськості, проте в п. 3 ч. 6 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» при визначенні суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, закріплено аналогічний перелік осіб, а саме: підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості й форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян. Так само, ч. 1 ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» закріплює права об'єднань громадян, їх членів або уповноважених представників і окремих громадян, а ч. 2 ст. 18 – права об'єднань громадян, фізичних і юридичних осіб у контексті участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції.

З аналізу цих положень випливає, що поняття громадськості в розумінні природоохоронного й антикорупційного законодавства збігаються. Водночас бачимо, що законодавство у сфері боротьби з корупцією не закріплює однозначного переліку осіб, які можуть брати участь у заходах щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Зокрема, ч. 1 ст. 18 цього Закону не наділяє юридичних осіб тим самим правовим статусом, що й фізичних осіб, об'єднання громадян та їх членів. З аналізу вказаної норми можна зробити висновок, що юридичні особи можуть брати участь у заходах боротьби з корупцією як громадськість лише в тому випадку, якщо вони є членами громадських об'єднань. У свою чергу, ч. 2 ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» враховує права як фізичних осіб, об'єднань громадян, так і окремих юридичних осіб. На нашу думку, такий стан нормативного регулювання може призвести до низки проблем на практиці, пов'язаних з можливістю окремих осіб реалізувати свої права, визначені ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Тому, вважаємо за необхідне внести зміни до цього нормативного акта, закріпивши у ст. 1 або у ст. 18 визначення поняття «громадськість», що дасть змогу встановити чіткий перелік і правовий статус осіб, які можуть брати участь у заходах щодо протидії корупції як громадськість.

Розглянуті правові норми вказують лише на суб'єктів права, які можуть бути в окреслених суспільних відносинах як громадськість, проте не розкривають сутності останньої як цілісної правової категорії. Зважаючи на це, наступним кроком у напрямі досягнення мети статті є ознайомлення з науковими підходами до характеристики категорії «громадськість».

У цьому ракурсі, зазначимо, що поширеною в юридичній доктрині є концепція, згідно з якою громадськість розглядається як соціально-активна частина суспільства. У межах цієї концепції в наукових джерелах зустрічаються різні підходи до визначення та характеристики категорії «громадськість». Наприклад, В. Московець характеризує громадськість як соціально-активну частину суспільства (організовану сукупність людей), яка за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів і яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни,

визначає основні напрями його розвитку, користується великим впливом, повагою [6, с. 633]. У Юридичній енциклопедії під громадськістю розуміється соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. При цьому для громадськості є характерними такі ознаки: потреба у спілкуванні, орієнтація на колективну діяльність, пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними, активне вираження своєї суспільної позиції тощо [7, с. 640]. М. Гирик, доповнюючи попередній підхід, відзначає, що для громадськості характерні також такі ознаки:

- за своєю сутністю громадськість є соціально активним ядром громадянського суспільства, визначальним суб'єктом національного державо- та правотворення;

- за своїм суб'єктивним складом громадськість представлена громадянами, які реалізують установлене ч. 1 ст. 38 Конституції України [8] право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Тобто, суб'єкту основи громадськості становлять передусім учасники виборчого та референдумного процесу. У міжелекторальний період громадяни беруть участь в управлінні державними справами не лише індивідуально (через звернення до органів державної влади й органів місцевого самоврядування тощо), а й колективно, насамперед через інститути громадянського суспільства – громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні й релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства;

- за формою своєї діяльності громадськість забезпечує реалізацію конституційних прав своїх представників – громадян України, які реалізують передусім свої права на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах, в утворенні й діяльності політичних партій і громадських організацій, у мирних зборах тощо. Реалізація цих прав має своїм наслідком взаємодію громадянського суспільства та держави, зокрема й у формі впливу громадськості на державне управління [9, с. 195–196].

На нашу думку, застосування розглянутих підходів до розуміння категорії «громадськість» у контексті протидії корупції є недоцільним і помилковим з огляду на такі причини:

- з аналізу запропонованих авторами визначень та ознак громадськості випливає, що вони здебільшого орієнтовані на характеристику громадських об'єднань. Такий підхід звужує коло осіб, які можуть брати участь у заходах щодо запобігання та протидії корупції, а отже, суперечить п. 3 ч. 6 ст. 5, ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» й не відповідає сучасним реаліям, які підтверджуються судовою практикою (наприклад, постанова Великоновосілківського районного суду Донецької області від 6 листопада 2013 р. по справі № 220/567/13-а [10] підтверджує, що окремі громадяни реально беруть участь у заходах щодо протидії корупції відповідно до ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»);

- застосування до окремих фізичних осіб таких ознак громадськості, як пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними, активне вираження своєї суспільної позиції, великий вплив і повага серед населення тощо є можливим, ми переконані, лише щодо публічних діячів, що унеможливує участь решти громадян у заходах щодо протидії корупції;

- виділення ознаки соціальної активності, на нашу думку, також є спірним, оскільки, з одного боку, участь у заходах щодо протидії корупції (наприклад, участь у парламентських слуханнях, унесення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого

регулювання суспільних відносин у цій сфері тощо) уже є соціальною активністю. З іншого боку, будь-яка особа може не брати активної участі в діяльності в інтересах суспільства, однак, повідомити про виявлений факт учинення корупційного правопорушення, що, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», є формою участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції;

- обмеження категорії «громадськість» виключно громадянами України також є суперечливим, оскільки, відповідно до ст. 26 Конституції України та ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [11], іноземці й особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами та свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, установленими Конституцією України, законами чи міжнародними договорами. З цього приводу, зазначимо, що антикорупційне законодавство не встановлює окремих заборон або обмежень участі іноземців та осіб без громадянства в заходах щодо запобігання та протидії корупції. Більше того, будь-яка особа, незалежно від громадянства, може стати свідком учинення корупційного правопорушення й повідомити про це спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, де вчинені ці правопорушення, тощо. Відповідно, така особа братиме участь у заходах щодо запобігання та протидії корупції відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Тому, поділяючи точку зору Г. Мороз [12] і М. Станішевського [13, с. 151], вважаємо, що поняття громадськості охоплює будь-яких фізичних осіб незалежно від наявності громадянства України. Водночас є необхідним чітко закріплення на нормативному рівні меж участі іноземців та осіб без громадянства в заходах щодо запобігання і протидії корупції, що дасть змогу уникнути проблем під час реалізації прав і захисту інтересів цих осіб на практиці.

Отже, підсумовуючи розглянуті підходи, відзначимо, що вони не відповідають чинному антикорупційному законодавству, а тому не можуть застосовуватись у правотворчій та правозастосовній практиці. З огляду на це, з метою повноцінного розкриття сутності категорії «громадськість», вважаємо за необхідно виділити її ознаки на підставі положень чинних нормативних актів України. Так, відповідно до змісту ч. 4 ст. 2 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, від 25 червня 1998 р., п. 3 ч. 6 ст. 5 та ст. 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», п. 1.2 Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, категорії «громадськість» у контексті протидії корупції властиві такі ознаки:

- будь-які фізичні особи, незалежно від наявності громадянства України, та юридичні особи, об'єднання громадян, їх організації тощо;

- до цих осіб не належать органи публічної адміністрації та їх посадові особи, тобто особи права, наділені публічно-владними повноваженнями, оскільки їх статус та участь у заходах щодо запобігання і протидії корупції окремо передбачені законодавством;

- фізична чи юридична особа можуть діяти як громадськістю самостійно (одна особа) або спільно з іншими особами (кілька осіб);

- ці особи вважаються громадськістю, якщо беруть участь у відносинах з приводу запобігання та протидії корупції;

- вичерпний перелік повноважень і форм участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції закріплені чинним законодавством;

– громадськість діє виключно на підставі й у спосіб, передбачені чинним законодавством України.

**Висновки.** Спираючись на наведені ознаки, можемо сформулювати таке визначення категорії «громадськість» у контексті протидії корупції, а саме: це будь-яка особа права (фізична чи юридична особа, об'єднання громадян, їх організація тощо), не наділена публічно-владними повноваженнями, яка самостійно або спільно з іншими особами бере участь у відносинах з приводу запобігання та протидії корупції на підставі й у спосіб, передбачені чинним законодавством України.

Підсумовуючи викладене, наголосимо на наявності проблем і недосконалості розуміння категорії «громадськість» в українському праві та юридичній доктрині. Такий стан зумовлено передусім недоліками в нормативно-правовому регулюванні участі громадськості у сфері протидії корупції та необхідністю вдосконалення чинного антикорупційного законодавства. Зокрема, це стосується закріплення поняття «громадськість», чіткого переліку осіб, які можуть брати участь у заходах щодо запобігання та протидії корупції як громадськість, визначення правового статусу й меж участі в цих відносинах іноземців та осіб без громадянства тощо.

#### *Література:*

1. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 серпня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11>.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, від 25 червня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015).
4. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.
5. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>.
6. Москоvecь В.І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії / В.І. Москоvecь // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 630–634.

7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 1998. – 672 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Гирик М. Оптимізація участі громадськості в державному управлінні на сучасному етапі державотворення / М. Гирик // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 3. – С. 190–199.
10. Постанова Великоновосілківського районного суду Донецької області : від 6 листопада 2013 р. справа № 220/567/13-а // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34609996>.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
12. Мороз Г.В. Теоретико-правове визначення поняття «громадськість» в контексті природоохоронної діяльності / Г.В. Мороз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.pu.if.ua/file/jur/jur68.doc>.
13. Станішевський М.Б. Громадськість як суб'єкт екологічних правовідносин / М.Б. Станішевський // Університетські наукові записки. – 2008. – № 2 (26). – С. 149–154.

#### **Глушко Е. В. Проблемы понимания категории «общественность» в контексте противодействия коррупции**

**Аннотация.** В статье исследуются проблемы понимания категории «общественность» в контексте предотвращения и противодействия коррупции. Рассмотрены проблемы определения понятия «общественность» на нормативном уровне. Проанализированы научные подходы к характеристике категории «общественность». Сформулированы признаки и определение понятия «общественность» в контексте предотвращения и противодействия коррупции.

**Ключевые слова:** общественность, категория, понятие общности, признаки общности, предотвращение и противодействие коррупции.

#### **Glushko E. Problems of understanding of the category “public” in the context of anti-corruption**

**Summary.** The article investigates the problem of understanding the category of “public” in the context of preventing and combating corruption. Considered the problems of the definition of “public” at the legal level. Analyzed scientific approaches to the characterization of the category of “public”. Formulated criteria and the definition of “public” in the context of preventing and combating corruption.

**Key words:** public, category, definition of public, criteria of public, prevention and combating corruption.