

УДК 343:316.7

Володимир Ортинський

Інститут права, психології та інноваційної освіти,
Національний університет “Львівська політехніка”,
доктор юридичних наук, професор, директор

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЗМІ У БОРОТБІ З КОРУПЦІЄЮ

<http://doi.org/10.23939/law2020.27.001>

© Ортинський В., 2020

У статті приділено увагу питанням ролі громадянського суспільства та засобів масової інформації у боротьбі зі корупцією. Доведено, що ефективна діяльність, спрямована на подолання корупції видається неможливою без участі суспільства. Громадськість, з одного боку, є тією силою, яка здатна розірвати коло системної корупції у державі, а з іншого, без її підтримки, взаємодії з інститутами громадянського суспільства, антикорупційна діяльність органів державної влади видається малоефективною. Вплив засобів масової інформації на подолання корупції можна розглядати у двох площинах: прямий вплив, коли реакцією на опублікування певної історії про корупційні правопорушення є відкриття кримінального провадження компетентними органами, прийняття відповідних законів, які врегульовують проблему, висвітлену через засоби масової інформації, відправлення у відставку посадової особи, яка була викрита у корупційних зловживаннях; непрямий вплив, коли публікація спричиняє лише поживання антикорупційної дискусії у суспільстві, сприяє формуванню політичного плюралізму, а у посадових осіб відчуття того, що вони перебувають під наглядом громадськості.

Ключові слова: корупція, попередження, злочин, посадова особа, громадянське суспільство, засоби масової інформації.

Постановка проблеми. У більшості міжнародних нормативно-правових актів наголошується, що корупція становить загрозу справедливості, демократії, верховенству права. Корупція зараз є глобальною проблемою, адже через процеси глобалізації навіть якщо корупція поширена в одній державі, це неминуче впливає й на інші. Про те, що корупція у сучасному світі набула загрозливих форм, свідчить прийняття на міжнародному рівні документів, головна мета яких – протидія корупції. Небезпека цього явища обумовлена ще й тим, що корупція – це невід’ємна складова організованої злочинності, яка становить небезпеку як для правопорядку окремих держав, так і для міжнародного правопорядку.

Одна з центральних проблем протидії корупції полягає у тому, що залучення виключно державних інституцій чи спеціальних правоохоронних органів не може гарантувати позитивного результату. Саме на роль громадянського суспільства та ЗМІ у цьому процесі й орієнтована запропонована стаття.

Аналіз дослідження проблеми. Питанням корупції загалом та боротьби з нею зокрема присвячували свої дослідження ціла низка вітчизняних науковців. З-поміж них особливо потрібно виокремити праці М. Мельника, який чи не найбільш глибоко і всесторонне вивчив згадану проблематику.

Мета статті. Охарактеризувати роль громадськості та ЗМІ у боротьбі із корупцією. Зокрема, дослідити можливості впливу останніх на недопущення зростання показників корупції та на формування у населення негативного ставлення до цього явища та його проявів.

Виклад основного матеріалу. Ефективна діяльність, спрямована на подолання корупції видається неможливою без участі суспільства. Громадськість, з одного боку, є тією силою, яка здатна розірвати коло системної корупції у державі, а з іншого, без її підтримки та взаємодії з інститутами громадянського суспільства, антикорупційна діяльність органів державної влади видається малоефективною. Це загальноновизнана аксіома як на національному, так і на міжнародному рівні. М. Мельник, зокрема, зазначає, що серед факторів (соціальних передумов, загальних причин та умов) корупції необхідно виокремити відсутність дієвої системи соціального (насамперед, громадського) контролю, у тому числі за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, політичних та громадських діячів, що робить таку діяльність непрозорою; слабкість основних інститутів громадянського суспільства [1, с. 58].

Стаття 13 Конвенції ООН проти корупції встановлює міжнародний стандарт залучення суспільства у діяльність, спрямовану на подолання корупції. Згідно із цією статтею, кожна держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції [2].

Така діяльність держави має полягати, зокрема, у залученні громадськості до процесу прийняття рішень, підвищення прозорості діяльності державної влади через забезпечення права на доступ до публічної інформації, а також права вільно збирати, публікувати, поширювати інформацію згідно зі ст. 19 Загальної декларації прав людини та інших міжнародних документів, у яких закріплене це право.

Важливими факторами, які дозволяють створити у суспільстві негативне ставлення до корупції, атмосферу нетерпимості до відомих випадків корупції є громадянське суспільство та ЗМІ.

Вплив засобів масової інформації на подолання корупції можна розглядати у двох площинах: відчутний, або прямий вплив, коли реакцією на опублікування певної історії про корупційні правопорушення є відкриття кримінального провадження компетентними органами, прийняття відповідних законів, які врегульовують проблему, висвітлену через засоби масової інформації, відправлення у відставку посадової особи, яка була викрита у корупційних зловживаннях тощо.

Не менш дієвою є діяльність ЗМІ, яка має непрямий характер щодо протидії корупції та спричиняє лише пошквалювання антикорупційної дискусії у суспільстві, сприяє формуванню політичного плюралізму, а у посадових осіб відчуття того, що вони перебувають під наглядом громадськості. Навіть якщо діяльність ЗМІ і не призводить до відчутних результатів у суспільстві, тобто до звільнення з посад, відкриття кримінальних проваджень, прийняття антикорупційних законів, незалежні засоби масової інформації, висвітлюючи політичну та економічну ситуацію різносторонньо, створюють умови для політичної та економічної конкуренції, що у свою чергу сприяє формуванню у політиків ініціатив для боротьби з корупцією.

З рівнем корупції сильно пов'язані два фактори: низька участь громадян у політичному житті та слабкий захист громадянських прав [3]. Засоби масової інформації відіграють важливу роль у формуванні майданчика для дискусій в суспільстві, формуючи у громадян політичну ініціативу, через висвітлення діяльності органів державної влади вони також беруть на себе першорядну роль у боротьбі за захист порушених прав людей. Тобто ЗМІ можна розглядати не тільки як безпосередній засіб викриття корупційних правопорушень, але й як певний превентивний засіб проти корупції, інститут формування умов, в яких корупція має менше шансів на процвітання.

Дослідження, проведені Світовим Банком, показують залежність рівня свободи преси та рівня корупції в державі: чим вищий рівень свободи преси, тим нижчий рівень корупції [4]. Належним чином виконати свою функцію в антикорупційній діяльності можуть лише незалежні та об'єктивні

ЗМІ. Державні ЗМІ часто є нерішучими в питаннях журналістських розслідувань корупційних правопорушень, залишаються вірними владі, яка їх фінансує. У той же час багато приватних ЗМІ теж уникають серйозних розслідувань чи то через нестачу засобів для їх здійснення, професіоналізму, самоцензури, чи через політичні зв'язки їх власників.

Проблемою також є корупція в самій журналістиці. Створення замовних матеріалів суперечить кодексам поведінки журналістів, однак така практика є поширеною.

Дослідження, здійснене Світовим Банком, виявило кореляційні зв'язки між типом власності на медіа та рівнем відкритості здійснення державної влади. Чим більше ЗМІ знаходиться у приватній власності, тим вищий рівень прозорості державної влади [5]. Інше дослідження було проведене у 98 країнах та було спрямоване на вплив типу власності на медіа на результати економічної політики держави, у тому числі рівень корупції. За результатами дослідження рівень корупції був нижчий у державах з меншою кількістю державних періодичних видань [6]. Коли корупцію та інші незаконні дії представників влади не висвітлюють у ЗМІ, коли про них не стає відомо широкому загалу, тоді створюються сприятливі умови для уникнення особами, які вчинили корупційні правопорушення, відповідальності і подальшого корумпування владних структур. За такої ситуації ЗМІ, переважно, зорієнтовані на відстоювання інтересів своїх власників. Це не означає, що вони зовсім не подають об'єктивної інформації. Така інформація може поширюватись, і вона поширюється, але лише тоді, коли її поширення вигідне особам, які контролюють той чи інший ЗМІ. Оптимальним засобом забезпечення незалежного та об'єктивного інформування населення про події у державі є створення суспільного телерадіомовлення з мінімальним фінансуванням держави та приватних осіб [7].

Конкуренція серед ЗМІ – також передумова висвітлення ними інформації про корупцію. У сучасному світі сильні національні та транснаціональні корпорації контролюють інформаційні потоки, малі видання та телерадіокомпанії залежать від інформаційних гігантів, тому для запобігання монополізації ринку телекомунікації у багатьох державах прийнято закони, які забороняють поглинання малих видань та електронних ЗМІ [8].

Залучення ЗМІ вигідне і антикорупційним органам, адже висвітлення їх діяльності формує підтримку у суспільстві. Стаття 13 Конвенції ООН також спрямована на залучення ЗМІ до процесу діяльності із запобігання та протидії корупції. Суспільна підтримка антикорупційних заходів – величезний козир у руках антикорупційних органів, які насправді прагнуть подолати системну корупцію. ЗМІ беруть участь у формуванні ставлення суспільства до антикорупційних заходів, непримиренності до корупції як прийняттого явища [6].

Потрібно зазначити, що успішна діяльність ЗМІ у сфері протидії корупції залежить від декількох чинників, зокрема, від забезпечення реалізації конституційних положень про свободу слова, законодавства про інформацію, недопущення позасудової розправи із ЗМІ за допомогою репресивних органів, політичної та іншої цензури; створення ефективного механізму доступу громадян і, насамперед, журналістів, до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, забезпечення захисту права журналістів на нерозкриття джерел інформації [9].

Згідно зі ст. 13 Конвенції ООН проти корупції можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію, але тільки такі обмеження, які передбачені законом і є необхідними для поваги прав або репутації інших осіб або для захисту національної безпеки, або публічного порядку, або охорони здоров'я чи моральності населення.

У багатьох країнах існують закони про заборону наклепу, які фактично виводять державних чиновників з-під критики преси. С. Роуз-Аккерман зазначає, що саме політики та державні чиновники не мають бути захищені від обвинувачень в корупційних правопорушеннях, а справи щодо наклепу треба розглядати в цивільній, а не кримінальній юрисдикції. У цьому плані учена виділяє політику США, де державним чиновникам набагато важче розпочати процес з позову про наклеп, а такі справи розглядаються виключно у цивільній юрисдикції [10, с. 166].

Цю думку можна вважати слушною, адже публічні особи свідомо йдуть на те, що до них з боку громадськості завжди буде підвищена увага, а через те, що на них покладені обов'язки перед

суспільством, народом, то тут ще існує й суспільний інтерес [11, с. 8]. Практика Європейського Суду з прав людини також свідчить про особливий підхід до розгляду справ за позовами політичних діячів та посадових осіб держав світу про захист честі та гідності. Це зумовлено насамперед тим, що державні та політичні діячі, які свідомо домагаються свого високого становища, мають одночасно усвідомлювати, що їх вчинки торкаються інтересів широкого кола громадськості, їхня діяльність набирає характеру публічності, а тому межі дозволеної критики щодо них мають бути більш широкими. У рішенні по справі “Кастельс проти Іспанії” [12] суд відзначив, що “свобода політичних дискусій не має абсолютного характеру, однак, межа критики щодо урядів є значно ширшою, ніж щодо простого громадянина, чи, навіть, політичного діяча”.

Варто також зазначити, що у більшості держав на заяви та інформацію, неправдивість яких не можна довести, не поширюється законодавство про наклеп [9].

Скандальні публікації у ЗМІ можуть викликати у громадян обурення, але можуть не викликати активних дій. Тут дуже важливе значення має діяльність громадських організацій. Такою є, наприклад, Transparency International, міжнародна громадська організація, основною метою якої є подолання корупції та яка має свої філії у всьому світі. Залучення громадських організацій у процес прийняття рішень органами державної влади є міжнародним стандартом підзвітності та відкритості державної влади.

У більшості держав така участь є формально закріпленою завдяки створенню міжвідомчих органів та робочих груп, які складаються з представників органів юстиції, органів внутрішніх справ, а також спеціальних антикорупційних органів з одного боку та представників громадських організацій та приватного сектору – з іншого. Ці органи беруть участь у консультаціях ще на стадії створення законопроектів, мають право давати свої коментарі та висновки, формувати рекомендації для врахування законодавчими органами [13]. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 р. встановив такі форми участі громадськості в процесі прийняття рішень: інформація (встановлення права на доступ до публічної інформації, що є мінімальним, але необхідним стандартом залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами державної влади); консультація (форма ініціативи, коли органи державної влади просять неурядові організації висловити їхню думку стосовно конкретного політичного питання чи політичного процесу); діалог (конкретний діалог ґрунтується на взаємних інтересах стосовно окремого політичного процесу). Такий діалог зазвичай веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту. Він складається зі спільних, як правило, частих і регулярних зустрічей та має на меті розробку основних політичних стратегій і часто призводить до узгоджених результатів; партнерство (партнерство передбачає спільну відповідальність на кожному етапі процесу прийняття політичних рішень: від встановлення порядку денного, складання проекту і прийняття рішень до реалізації політичних ініціатив. Він є вищим рівнем участі) [14].

Громадські організації є посередниками між державними органами та суспільством. У сфері запобігання та протидії корупції вони виконують такі функції:

- відіграють роль спостерігача за діяльністю органів державної влади за допомогою витребування інформації про їхню діяльність, викриття корупційних правопорушень, моніторингу поведінки посадових осіб та їхнього стилю життя, контролю над процесом державних закупівель тощо;
- здійснюють адвокатування та просвітницьку діяльність у суспільстві. Громадські організації збирають, опрацьовують інформацію про стан корупції, досліджують шляхи її подолання, формують пропозиції та проекти, які потім пропонують для втілення державним органам.

Висновки. Отже, діяльність ЗМІ та громадськості у сфері запобігання та протидії корупції є надзвичайно важливою. Громадськість та ЗМІ здатні здійснювати незалежний контроль за посадовими особами, щоб запобігти їхнім зловживанням, залучатися до розроблення різноманітних антикорупційних ініціатив держави, брати участь у прийнятті рішень. Однак те, чи буде діяльність громадськості та ЗМІ ефективною, залежить і від держави, яка має забезпечити умови їхньої

взаємодії. Для залучення громадськості і досягнення відкритості влади потрібна справжня політична воля вищих посадових осіб у державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мельник М. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. К. : Юридична думка. 400 с. 2. Конвенція ООН проти корупції. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. 3. Can Be Done About Entrenched Corruption? : Paper prepared for Annual World Bank Conference on Development Economies (April 30-May 1, 1997). Washington, D.C., 1997. URL: www.U4.no. 4. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. PREM Network, The World Bank. Washington, D.C. p. 44. URL: www.U4.no. 5. The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development / Roumeen I., Djankov S., and McLeish C., eds. Washington, DC: World Bank. URL: documents.worldbank.com. 6. Byrne E., Arnold A.-K., Nagano F. Public support for anti-corruption efforts. / UN Office on drugs and crime. Washington, DC : World Bank. URL: www.U4.no. 7. Бецко Г. Роль громадського мовлення у демократичних суспільствах. URL: mediareform.com.ua/. 8. Аркуша Л. Коррупция и средства массовой информации. URL: <http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=1372>. 9. Оптимальная практика содействия ответственному и профессиональному освещению журналистами темы коррупции : материалы межправительственной рабочей группы открытого состава по предупреждению коррупции. Вена. (13–15 декабря 2010 года). URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-15/V1056939r.pdf>. 10. Закалюк А. Теория и практика индивидуального прогнозирования и профилактики преступного поведения : Автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.08. / Харьковский юридический институт. Х., 1987. 28 с. 11. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М. : Логос. 356 с. 12. Castells v. Spain. Application no. 1992. 11798/85 URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772#{"itemid":\["001-57772"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772#{). 13. Успешные виды практики и инициативы в области предупреждения коррупции: политика и практика проведения информационно-просветительской работы с особым упором на статьи 5, 7, 12 и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : материалы Межправительственной рабочей группы открытого состава по предупреждению коррупции. URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/V1183634r.pdf#page=17>. 14. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень : Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року. URL: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Ukrainian_final.pdf.

REFERENCES

1. Melnyk M. *Koruptsiia – koroziiia vlady (sotsialna sutnist, tendentsii ta naslidky, zakhody protydii)*. [Corruption – corrosion of power (social essence, trends and consequences, countermeasures)]. : monohrafiia. K. : Yurydychna dumka, 2004. 400 p. 2. *Konventsiia OON proty koruptsii*. [UN Convention against Corruption]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. 3. *Can Be Done About Entrenched Corruption? Paper prepared for Annual World Bank Conference on Development Economies* (April 30-May 1, 1997). Washington, D.C. URL: www.U4.no. 4. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank (September 1997). PREM Network, The World Bank, Washington, D.C. p. 44. URL: www.U4.no. 5. Roumeen I., Djankov S., and McLeish C., eds. *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank, 2012. URL: documents.worldbank.com. 6. Byrne E., Arnold A.-K., Nagano F. Public support for anti-corruption efforts. *UN Office on drugs and crime*. World Bank, 2010. URL: www.U4.no. 7. Betsko H. *Rol hromadskoho movlennia u demokratychnykh suspilstvakh*. [The role of public broadcasting in democratic societies]. URL: mediareform.com.ua/. 8. Arkusha L. *Korruptsiia y sredstva massovoi ynformatsyy*. [Corruption and the media]. URL: <http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=1372>. 9. *Optymalnaia praktyka sodeistviya otvetstvennomu y professyonalnomu osveshcheniyu zhurnalystamy temy korruptsiyy: materyaly mezhpravytelstvennoi rabochei hruppy otкрыtoho sostava po preduprezhdeniyu korruptsiyy*. [Best practices for promoting responsible and professional coverage of corruption by journalists: materials of the open-ended intergovernmental working group on corruption prevention]. Vena. (13–15 dekabria 2010 goda). URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-15/V1056939r.pdf>. 10. Zakaliuk A. *Teoryia y praktyka yndyvudualnoho prohnozyrovaniya y profylaktyky prestupnoho povedeniya*. [Theory and practice of individual prediction and prevention of criminal behavior]. : avtoref. dys.... d-ra yuryd. nauk: 12.00.08. Kharkovskiy yurydychesky ynstitut. Kh. : 1987. 28 p. 11. Rouz-Akerman S. *Korruptsiia y hosudarstvo. Prychyny, sledstviya, reformy*. [Corruption and the state. Reasons, consequences, reforms]. M. : Lohos, 2003. 356 p. 12. Castells v. Spain (1992) Application no. 11798/85. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772#{"itemid":\["001-57772"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772#{). 13. *Uspeshnye vydy praktyky y unytsyatyvy v oblasti preduprezhdeniya*

korruptsyy: polityka y praktyka provedeniya ynformatsyonno-prosvetytelskoi raboty s osobym uporom na staty 5, 7, 12 y 13 Konventsyy Orhanyzatsyy Ob'edynennykh Natsyi protyv korruptsyy: materiyaly Mezhpriavyselstvennoi rabochei hruppy otkrytoho sostava po preduprezhdeniyu korruptsyy. [Successful practices and initiatives in the field of anti-corruption: policies and practices of awareness-raising, with particular emphasis on articles 5, 7, 12 and 13 of the United Nations Convention against Corruption: Proceedings of the Intergovernmental Open-ended Working Group on Prevention of Corruption]. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Working_Groups/workinggroup4/2011-August-22-24/V1183634r.pdf#page=17. 14. *Kodeks krashchykh praktyk uchasti hromadskosti u protsesi pryiniattia rishen: Konferentsiia mizhnarodnykh neuriadovykh orhanizatsii Rady Yevropy 1 zhovtnia 2009 roku.* [Code of Best Practice for Public Participation in Decision-Making: Conference of International Non-Governmental Organizations of the Council of Europe, 1 October 2009]. URL: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Ukrainian_final.pdf.

Дата надходження: 16.06.2020 р.

Volodymyr Ortynski
Lviv Polytechnic National University,
director of Educational Institute of Law,
Psychology and Innovative Education
Sc. D., Prof.

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY AND THE MEDIA IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

The article focuses on the role of civil society and the media in the fight against corruption. It has been proven that effective anti-corruption activities seem impossible without the participation of society. The public, on the one hand, is a force capable of breaking the circle of continuous corruption in the state, and on the other, without its support, interaction with civil society institutions, anti-corruption activities of public authorities seem ineffective. The impact of the media on the fight against corruption can be considered in two ways: direct influence when the reaction to the publication of a certain history of corruption offenses is the opening of criminal proceedings by the competent authorities, the adoption of appropriate laws that regulate the issue covered by mass media, sending out corruption, a person who has been exposed to corruption abuses; indirect influence, when publication causes only revival of anti-corruption debate in the society, contributes to the formation of political pluralism, and officials feel that they are under the control of the public.

Key words: corruption, prevention, crime, official, civil society, media.