

УДК 343.352

Ю. В. Камардіна
А. С. Філіпенко

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На теперішній час проблема подолання корупції гостро стоїть перед усіма органами публічної влади, але її існування в органах місцевого самоврядування має небезпечні наслідки, адже корупційні прояви в діяльності зазначених органів підривають довіру суспільства до публічної влади. Посадові особи органів місцевого самоврядування є найбільш наближеними до населення, тому їх бездоганна робота є суттєвим проявом соціально розвиненої демократичної держави.

У статті розглянуто основні причини корупції в органах місцевого самоврядування, найчастіше зустрічаємі види зловживань владними повноваженнями, визначено складові елементи адміністративно-правового механізму та надана характеристика заходів запобігання корупції в органах місцевого самоврядування.

Протидія корупції в органах місцевого самоврядування потребує системного підходу та застосування комплексу науково обґрунтованих заходів, у процесі реалізації яких одним із головних напрямів діяльності, на наш погляд, має бути проведення активної роботи щодо визначення, пропагування та впровадження в практику морально-етичних принципів функціонування публічної служби як інституту надання управлінських послуг громадянам та юридичним особам.

Ключові слова: *корупція, місцеве самоврядування, корупційні правопорушення, адміністративно-правовий механізм запобігання корупції.*

DOI 10.34079/2226-3047-2021-12-22-24-30

Україна стикається з багатьма внутрішніми та зовнішніми загрозами на шляху глобальної демократичної трансформації, а однією з внутрішніх проблем на шляху реформування суспільства є корупція. Вважається, що корупція підриває моральні основи суспільства та підриває престиж і авторитет влади на всіх рівнях. Відбувається процес поєднання «не чистих на руку» держслужбовців із тіньовими кримінальними колами, існує реальна загроза створення псевдо-громадянських зв'язків.

На жаль, можна побачити, що корупція в соціально-економічній, культурній, політичній та інших сферах життя України наближається до критичних показників. Корупція сьогодні дуже суттєво впливає на адміністративне та соціальне середовище державних службовців, корпоративну культуру їх державної служби. Незважаючи на реформи, рівень корупції в місцевих органах влади залишається високим.

Статистично найбільша кількість корупційних зловживань і правопорушень відбувається на рівні органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), оскільки на цьому рівні надається найбільша кількість адміністративних послуг та відбуваються найбільші взаємодії між громадянами та органами влади та їх посадовими особами – потенційно підданими корупційним діям.

Прийняття нових нормативно-правових актів визначило засоби та інструменти запобігання корупції та пов'язаним з корупцією правопорушенням, але не повною мірою врегулювало питання їх застосування на практиці, що потребує розробки чітких алгоритмів для всіх уповноважених осіб у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі питанням запобігання корупції в органах місцевого самоврядування приділяється досить багато уваги. Серед таких науковців-адміністративістів, які займалися розробкою цього питання можна виокремити: С. Г. Братель, О. Ю. Бусол, І. В. Валюшко, О. М. Джужа, З. А. Загинею, А. В. Іщенко, О. В. Копан, М. І. Мельник, О. В. Нестеренко, С. А. Подоляка, О. В. Ткаченко, М. І. Хавронюк, С. О. Шатрава та ін. У працях перерахованих правознавців наводяться різні визначення корупції, причини її виникнення та розвитку у сфері місцевого самоврядування, надаються рекомендації щодо протидії корупції в органах місцевого самоврядування та інших органах публічної влади з метою подальшого підвищення якості та ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Досягнення вказаних вчених, безумовно, не вичерпують весь масив досліджень, які вже існують у напрямі вивчення такого явища як корупція. Крім того, запропоновані шляхи та запобіжні заходи корупційної поведінки в органах місцевого самоврядування у працях названих авторів продовжують залишатися актуальними та значущими в умовах сучасної протидії корупції. Тим не менш, враховуючи факт перетворення корупції на глобальну проблему, важливість акцентування уваги на даному питанні найближчими роками не знизиться, що лише підкреслює значущість проведеного дослідження.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теоретичних положень, міжнародного та вітчизняного правового матеріалу, розкрити сутність корупції та визначити її причини, виявити проблеми попередження корупції у сфері місцевого самоврядування та сформулювати правові шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Корупція поширена у всіх сферах життя, що деформує суспільні відносини, починаючи з порушення службових обов'язків і нормального порядку суспільних відносин, а потім порушуючи інші суспільні відносини. Головна відмінність органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони є найближчими до територіальних громад, вирішують більшість місцевих проблем, діють у рамках закону, відповідно до своїх обов'язків і слугують інтересам народу.

Експерти ООН зазначили, що децентралізація після краху старої системи спровокувала корупцію в місцевому самоврядуванні по всій Східній Європі. Тому боротьба з корупцією повинна починатися на місцевому рівні, як це робиться в таких країнах, як Болгарія, Польща, Сербія, де можна побачити «чисті» муніципалітети та місцеві відділення неурядових організацій. Це і є поява прямої боротьби проти корупції. Місцева адміністрація більше реагує на волевиявлення людей, ніж на певні прояви влади національного та регіонального рівня, що ще більше посилює аргументи для боротьби з корупцією на місцевому рівні. Місцеві жителі можуть судити про роботу органів місцевого самоврядування відповідно до якості послуг, які вони отримують. Ось чому так важливо для місцевого самоврядування створення функціонально цілісної системи, в якій підтримується високий рівень інтегрованості, чесності і гордості на всіх рівнях зазначеної влади, приватних інститутів (бізнес-структури) та інститутів громадянського суспільства. Ці три типи інститутів повинні працювати разом у коаліції, щоб боротися проти корупції і домагатися більшої цілісності та прозорості у наданні послуг на місцевому рівні. Працювати разом легше на місцевому рівні, де кількість і різноманітність гравців менша, ніж на національному рівні» (Організація економічного співробітництва і розвитку, 2020).

Основними причинами та умовами поширення корупції в органах місцевого самоврядування можна назвати такі:

1) політичні, пов'язані із надмірними повноваженнями посадових осіб органів місцевого самоврядування, закритістю системи управління, недосконалістю

антикорупційної політики, а також безініціативністю та дієвістю громадських організацій;

2) економічні, які проявляються у зловживанні державними ресурсами для особистої вигоди та непрозорості багатьох економічних процесів. Вони зумовлені невідповідністю заробітної плати потребам життя, а чиновники намагаються поповнити свої статки з інших джерел;

3) соціально-психологічні, які проявляються в низькому ентузіазмі громадськості, егоїзмі державних службовців, аномальній професійній етичності в поведінці окремих керівників, що виявляється в поблажливому ставленні до фактів корупції;

4) правові, що ґрунтуються на недосконалості антикорупційного законодавства та наявності законодавчих прогалів, у яких зацікавлені посадові особи ОМС, які мають можливість «обійти» закон;

5) організаційно-управлінські, які проявляються у неналежному поліцейському контролі діяльності посадовців, так званому «кумівстві» та відсутності механізмів запобігання проникненню лідерів та учасників злочинних угруповань до органів влади.

Окрім традиційного зловживання владою, фальсифікації посадових обов'язків, отримання неправомірної вигоди у місцевих органах, набувають поширення протекції друзів, знайомих і родичів, отримання незаконної плати за надані бюджетні замовлення на господарську роботу, отримання неправомірної вигоди за надання додаткової інформації в процесі проведення тендерних процедур.

Корупція на місцевому рівні виникає при безпосередній взаємодії громадян і посадових осіб місцевого самоврядування. Корупцію заохочують приватні особи та підприємці шляхом підкупу чиновників для отримання особистих привілеїв та конкурентних переваг. Як правило, це рішення про надання прав власності на землю чи ділянку в оренду, питання щодо зміни форми власності, надання дозволів на будівництво та розміщення тимчасових об'єктів торгівлі чи обслуговування. Враховуючи те, що місцева корупція характеризується повним задоволенням залучених сторін, фактично всі сторони отримують вигоду від порушення. Скарг зазвичай не буває, тому що корупційні дії є специфічними та недоступними для розуміння громадськості (Шеремет, 2017, с. 184).

Корупція, як системна проблема, вимагає відповідного системного інструментарію та комплексного механізму боротьби з нею, що передбачає спільні скоординовані системні дії представників шести суспільних інститутів – державної виконавчої влади; органів місцевого самоврядування; силових органів включно з судами; бізнесу; громадянського суспільства та засобів масової інформації. Спільна антикорупційна політика цих суб'єктів повинна поєднувати стратегії інформування громадськості, запобігання та невідвотної відплати.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено перелік відповідних повноважень органів місцевого самоврядування, відповідно до яких вони діють самостійно та несуть певну відповідальність за свої дії чи бездіяльність. Кожен суб'єкт місцевого самоврядування, в разі вчинення певного правопорушення може бути притягнутий до конституційно-правової, кримінальної, цивільно-правової, адміністративної або дисциплінарної відповідальності (Закон України про місцеве самоврядування в Україні, 1997, ст. 76).

Згідно з Кодексом про адміністративні правопорушення посадові особи будуть притягнуті до адміністративної відповідальності, якщо вони не дотримуються встановлених правил щодо охорони адміністративного порядку, державного і громадського порядку, навколишнього середовища, здоров'я населення та інших правил, контроль за дотриманням яких є частиною їх службових обов'язків (Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984, ст. 14).

Особливою формою реалізації місцевою владою правових механізмів запобігання корупції є нормативно-правові акти, доповнені нормами муніципального права.

Реалізація постанов та розпоряджень про заходи щодо запобігання корупції, у тому числі необхідні на рівні органів місцевого самоврядування для забезпечення відповідних публічно-правових інститутів як загальної, так і спеціальної компетенції, а також інститутів громадянського суспільства, які в свою чергу покликані забезпечувати формування та реалізацію нормативних і програмних положень, безпосередня реалізація антикорупційних заходів.

Відзначимо, що низький рівень взаємодії публічної влади і інститутів громадянського суспільства викликають недостатню ефективність у цій сфері. Адже у випадках невиконання державними органами своїх антикорупційних чи інших суміжних функцій, або порушення відповідного законодавства, інститути громадянського суспільства мають бути дієвою силою в активній боротьбі з правопорушеннями.

Проблема корупції на місцевому рівні є дуже гострою, і місцева влада займає одне з найважливіших місць у реалізації заходів із запобігання корупції через наближеність до населення. Органи місцевої влади, в силу своїх властивих особливостей, повинні в кожному конкретному випадку здійснювати юридично значимі дії серед громадськості (ініціативної групи), щоб мати необхідну правову форму для антикорупційних ініціатив (наприклад, організація зборів, направлення скарг до компетентних органів тощо).

Слід підкреслити, що деякі органи місцевого самоврядування діють у прямо протилежному напрямку окремим державним повноваженням – як частина корумпованої системи публічної влади чи навіть як основа організованих злочинних угруповань. У сучасну епоху найнебезпечнішим симбіозом організованих злочинних угруповань на рівні територіальних утворень є корупційні мережі – континуум кримінальних елементів, правоохоронних органів і корумпованих представників місцевої влади, починаючи з голови територіального утворення.

Тому розвиток ситуації потребує як єдиного (уніфікованого) провадження заходів із запобігання корупції в масштабах країни, так і необхідності звернення пильної уваги на конкретну ситуацію місцевої антикорупційної діяльності.

З огляду на певні досягнення у цій сфері (прийняття цільових програм, формалізація проекту розгляду муніципальних нормативно-правових актів тощо) можна спрямувати уповноважені органи місцевого самоврядування на здійснення наступних організаційних та нормотворчих заходів:

- оптимізація та прийняття нових нормативних актів щодо запобігання корупції в територіальних органах державної влади, особливо на службі в органах місцевого самоврядування;

- організація та ефективне здійснення заходів щодо забезпечення дотримання законодавства щодо запобігання корупції органами громадського та парламентського контролю на місцевому рівні;

- затвердження та реалізація регіональних антикорупційних програм на місцевому рівні;

- інформатизація процесу розміщення та забезпечення прямого доступу до інформації про посадових осіб та членів їх сімей у порядку, встановленому законодавством та конкретизованому у муніципально-правових актах;

- підвищення ефективності функціонування системи контролю доходів конкретних посадових осіб;

- удосконалення організації діяльності органів місцевого самоврядування та здійснення державно-управлінських функцій, а також регулювання та правового нагляду

за конкретними процесами (наприклад, у частині виявлення структурних підрозділів та посадових осіб, схильних до корупційного ризику);

- оптимізація кадрової політики на місцевому рівні;
- підвищення рівня поінформованості населення територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування та заходів антикорупційного впливу (наприклад, у частині антикорупційної роз'яснювальної та правової освіти);
- удосконалення механізму розпорядження комунальним майном та бюджетними коштами.

Слід зазначити, що проблеми з корупцією мають не лише самі місцеві органи влади, а й підконтрольні їм підприємства та установи. Саме тут громадяни найчастіше стикаються з багатьма штучно створеними формальними бар'єрами, тому легше сплатити необхідні послуги, ніж боротися за справедливість (Гвоздецький, 2012, с. 140).

Така корупція називається побутовою корупцією, і вона супроводжує влаштування дітей у дитячі садки чи школи, оформлення права власності на землю, реєстрацію постійного місця проживання, отримання різноманітних пільг тощо. Вона спотворює правову і соціальну природу (сутність) місцевого самоврядування, в результаті чого громадяни фактично потрапляють у залежність від муніципальних чиновників і працівників установ і організацій при органах місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим існує потреба у покращенні нормативно-правового забезпечення надання державних/адміністративних послуг та оптимізації взаємодії між тими, хто їх обслуговує, і тими, кого обслуговують. Необхідна послідовна та системна інформатизація цієї сфери та мінімізація корупційних умов у безпосередньому контакті між муніципальними чиновниками та громадянами.

Ефективним є створення спільних державно-муніципальних інституцій, які будуть сприяти зменшенню проявів корупції, в тому числі у сфері побутової корупції. Так, для подолання цієї проблеми слід відзначити саме створення багатофункціональних центрів надання державних і муніципальних послуг, розширення безконтактних адміністративних послуг, які виключають безпосередній контакт заявника з посадовими особами, що мають повноваження або приймають рішення.

Найбільш перспективними напрямками антикорупційної діяльності інститутів громадянського суспільства можна вважати:

- виховувати нетерпимість до корупційних дій у суспільстві, в тому числі передвиборної агітації;
- антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів;
- здійснення громадського антикорупційного контролю за діяльністю органів державної влади, у тому числі ініціювання нормативних пропозицій щодо цієї функції;
- взаємодія з органами державної влади з питань запобігання корупції;
- одноосібність державних органів у здійсненні окремих повноважень, що передаються в установленому законом порядку;
- провести незалежне соціологічне дослідження для визначення та оцінки масштабів корупції в Україні та ефективності антикорупційних заходів.

Запобіжні заходи корупції в органах місцевого самоврядування полягають у розробці та здійсненні різнобічних та послідовних дій держави та суспільства щодо усунення детермінантів, які породжують корупцію та сприяють виникненню цього явища у різних сферах життя. Попередження корупції у органах влади передбачає:

- коригування ходу економічних реформ, посилення їх соціальної спрямованості;
- перехід до реальних та реалізованих бюджетів;
- забезпечення чіткої правової регламентації діяльності органів державної влади, законності та гласності такої діяльності, державного та громадського контролю над нею;

– підвищення морального та культурного рівня населення;
– залучення інститутів громадянського суспільства до протидії корупції з метою виховання правової та громадянської свідомості, отримання навичок антикорупційної поведінки.

Для вдосконалення заходів профілактики та попередження корупції в органах місцевого самоврядування запропоновано такі шляхи та напрямки:

а) відмовитися від пошуку універсального чи єдино вірного визначення корупції як масштабного явища, що виходить далеко за межі науки юриспруденції;

б) запровадити заходи персональної відповідальності керівників виконавчих органів місцевого самоврядування за невиконання чи неналежне виконання основних напрямів у сфері протидії корупції;

в) розробити ефективні механізми реальної юридичної відповідальності за незаконне збагачення, тобто за наявність активів та власності, походження яких посадова особа не може розумним чином обґрунтувати.

Висновки. Незважаючи на те, що корупцію в органах місцевого самоврядування неможливо повністю викоринити як явище відразу, цілком можливо зменшити її обсяги, обмежити вплив корупції на соціально-економічні, політичні та інші процеси у суспільстві. Корупція в органах місцевого самоврядування, її руйнівний вплив можуть бути значно зменшені та поставлені під надійний суспільний та державний контроль. Політика держави у цій сфері має бути спрямована на недопущення корупції в органах місцевого самоврядування. Водночас обсяги корупції в органах місцевого самоврядування залежать від характеру законів, що приймаються: чим більше органи місцевого самоврядування наділяються різними повноваженнями, розподільчими та дозвільними функціями, тим більше можливостей для зловживання з боку місцевої влади. У цьому аспекті дуже важливим є запобігання монополізації владних повноважень будь-якої однієї владної структури або однією людиною.

Протидія корупції – це одне з основних політико-правових завдань, що набуло в останні роки глобального значення для багатьох країн світу. Це є актуальним й для України. Досі ні у вітчизняному законодавстві, ні в працях науковців-юристів немає єдності думок про те, що слід розуміти під корупцією як соціально-правовим явищем. Наразі корупційна поведінка не обмежується лише неправомірною вигодою, явище корупції значно більше, глибоке та ґрунтовне.

Виходячи з конституційної самостійності системи місцевого самоврядування, що входить до її компетенції, логічно випливає, що органи місцевого самоврядування здійснюють самостійну місцеву антикорупційну політику. При цьому найефективніше створювати Антикорупційні ради на місцевому рівні та використовувати їх інструменти для розробки відповідних антикорупційних стратегій для районів (міст, територіальних громад). До роботи Антикорупційних рад повинні бути залучені громадські організації, журналісти-розслідувачі, викривачі корупції, адже саме інститут громадянського контролю влади виступає дієвою основою протидії корупції.

Бібліографічний список

- Гвоздецький, В. Д., 2012. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Актуальні проблеми держави і права*, 63, с. 139–145. Одеса: НУ «Одеська юридична академія».
- Закон України про місцеве самоврядування в Україні № 280/97-ВР, 1997. *Відомості Верховної Ради України*, 24, ст. 170.

- Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X, 1984. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*, додаток до № 51, ст. 1122.
- Организация экономического сотрудничества и развития, 2020. Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2016–2019 гг. [онлайн]. Доступно: <<https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf>> (дата обращения: 01.11.2021)
- Шеремет, О. С. 2017. Корупція в органах місцевого самоврядування та її запобігання в Україні. *Вісник Асоціації кримінального права України*, 1(8), с. 182–192.

References

- Gvozdetzkyi, V. D., 2012. Korupcia iak socialne, psihologichne I moralne iavishe [Corruption as a social, psychological and moral phenomenon]. *Actual problems of the state and law*, 63, p. 139–145. Odesa: NU "Odesa Law Academy". (in Ukrainian)
- Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia № 8073-X [Code of Ukraine pro administratyvni pravoporushennia No. 8073-X], 1984. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR (VVR)*, dodatok do № 51, st. 1122. (in Ukrainian).
- Organizatsiya ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitiya, 2020. Reformy v sfere borby s korruptsией v stranakh Vostochnoy Yevropy i Tsentralnoy Azii. Dostizheniya i problemy, 2016–2019 gg. [Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Achievements and challenges, 2016-2019] [online]. Available at : <<https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf>> (Accessed 01.11.2021) (in Russian).
- Sheremet, O. S., 2017. Korupcia v organah missevogo samovriaduvannia ta zapobigannia v Ukraine [Corruption in local self-government bodies and its prevention in Ukraine]. *Bulletin of the Criminal Law Association of Ukraine*, 1(8), s. 182–192. (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini № 280/97-VR [Law of Ukraine on local self-government in Ukraine № 280/97-VR], 1997. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24. st. 170. (in Ukrainian).

Стаття надійшла до редакції 15.11.2021

Y. V. Kamardina
A. S. Filipenko

SOME ISSUES OF PREVENTING CORRUPTION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Today, the problem of overcoming corruption is acute for all public authorities, but its existence in local self-government bodies has dangerous consequences, because corruption manifestations in the activities of the police undermine public confidence in public authorities, which are the closest to the population.

The article considers the main causes of corruption in local self-government bodies, the most common types of abuse of power, defines the components of the administrative and legal mechanism and provides a description of measures to prevent corruption in local self-government bodies.

Combating corruption in local self-government bodies requires a systematic approach and the application of a set of scientifically based measures, in the process of implementation of which one of the main areas of activity, in our opinion, should be active work to identify, promote and implement in practice the moral and ethical principles of the functioning of the public service as an institution for providing management services to citizens and legal entities.

Keywords: *corruption, local self-government, corruption offenses, administrative and legal mechanism for preventing corruption.*