

СИСТЕМА ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

THE SYSTEM OF PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF UKRAINE

Рум'янцев Ю.В.,
здобувач

Міжнародний університет бізнесу і права,
адвокат

У статті визначено основні елементи системи заходів запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування України. Встановлено, що у напрямку вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування України слід запровадити чіткий процес реформування. Запропоновано систему заходів для боротьби з корупцією.

Ключові слова: корупція, протидія, запобігання, адміністративний механізм, місцеве самоврядування.

В статье определены основные элементы системы мероприятий по предотвращению и противодействию коррупции в органах местного самоуправления Украины. Установлено, что в направлении совершенствования административно-правового механизма предотвращения и противодействия коррупции в органах местного самоуправления Украины следует ввести четкий процесс реформирования. Предложена система мер по борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, противодействие, предупреждение, административный механизм, местное самоуправление.

The paper identified key elements of measures to prevent and combat corruption in local government in Ukraine. Found that in improving the administrative and legal mechanism for preventing and combating corruption in local government Ukraine should establish a clear process of reform. The system of measures to combat corruption.

Key words: corruption, combating, preventing, administrative mechanism, local government.

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є запорукою політичної стабільності. Корупційні прояви у будь-якому суспільстві являють собою загрозливий та небезпечний механізм, який підпорядковує собі всі сфери життя суспільства. Боротьба з корупцією вже вийшла за формальні межі й стала предметом пильної уваги інститутів держави, громадських організацій, засобів масової інформації, пересічних громадян.

Грунтовні дослідження з питання боротьби з корупцією здійснили такі автори, як: І. Бондаренко, П. Добродумов, В. Лукомський, О. Прохоренко, Б. Романюк, А. Сафенко, О. Ткаченко.

Вивченням проблем складу корупційного правопорушення займалися такі вчені, як Д. Бахрах, І. Коліушко, О. Кривуля, В. Резвих, В. Севрюгін.

Правова природа протидії корупції досліджувалася в працях Ю. Битяка, І. Голосніченка, О. Терещука.

Незважаючи на широкий спектр досліджень у даній сфері на сьогодні залишається відкритим питання вироблення системи заходів протидії корупції.

Метою статті є визначення основних елементів системи заходів запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування України.

Аналіз антикорупційної діяльності в Україні перекоонує в тому, що основна увага суб'єктів протидії корупції зосереджується на правоохоронних та репресивних заходах, а найбільші зусилля витрачаються на реагування на такі корупційні прояви, які не належать до найбільш небезпечних видів. Це вимагає відповідного коригування антикорупційної політики держави, яка має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів – комплексному їх використанні. При цьому пріоритет має надаватися профілактичним заходам [1, с. 238].

Запобігання корупції вчені визначають як особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії чинників (детермінант) корупції, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних від-

носин у сфері реалізації публічної влади, що має за мету стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави на місцях, та суб'єктів до правомірної поведінки у сфері реалізації влади органами місцевого самоврядування, перешкоджання вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин [2, с. 240].

Основними завданнями щодо запобігання корупції є створення такої системи соціальних зв'язків, за якої істотно зменшується імовірність виникнення ситуації корумпування службовців. Іншими словами, йдеться про створення сприятливих умов для чесного і законного виконання посадовцями своїх службових обов'язків і несприятливих умов для зловживання ними своїми повноваженнями. У результаті виконання такого завдання створюється система, яка, з одного боку, передбачає дієві стимули до правомірної поведінки, з іншого, – істотно обмежує для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, можливість зловживати повноваженнями в корисливих та інших особистих чи корпоративних інтересах. Вони роблять корумповану поведінку соціально невідгідною [3].

Це досягається, зокрема, шляхом ліквідації певних соціальних інститутів чи їх реформування, спрощення процедур прийняття управлінських та інших рішень, зменшення службової дискреції, належного матеріального забезпечення службовців [4].

Запобігання корупції здійснюється двома основними шляхами: 1) стимулювання правомірної (некорупційної) поведінки; 2) недопущення корупційної поведінки завдяки встановленим обмеженням, вимогам, відповідальності [5, с. 242].

«Протидія» визначається як дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй. «Протидіяти» означає спрямовувати дію проти когось, чогось, діяти всупереч комусь, чомусь; спрямовуватися проти іншої дії. При цьому протидія не передбачає як результат обов'язкової перемоги чи поразки однієї зі сторін [6, с. 317].

За своїм функціональним призначенням протидія корупції являє собою певну форму захисту суспільства від «корозії влади», розкладу суспільства. В ідеалі цей захист завжди мав би бути своєчасним, адекватним, цілеспрямованим, дієвим і ефективним [7, с. 31].

Зміст заходів щодо протидії корупції має обумовлюватися виявленими і дослідженими чинниками корупції. Тобто такі заходи мають чітко співвідноситися (за висловом А. Сахарова, – бути зорієнтованими) з чинниками, які детермінують корупцію, виступають причинами та умовами конкретних діянь [8, с. 33].

Ефективним інструментом на шляху запобігання та протидії корупції може стати комплекс заходів попередження корупції в органах місцевого самоврядування. При цьому такі заходи мають бути спрямовані на ліквідацію причин і зменшення проявів корупційних чинників, мають виключно нисхідний характер, – від державних органів до громадянина, механізми ж попередження базуються на тісній взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства і спрямовані на руйнацію передумов корупції.

Вагому роль у справі боротьби з корупцією в Україні зможуть відіграти саме адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії корупції, який має значний, та ще не використаний до кінця потенціал.

Адміністративно-правова сутність корупції обумовлюється тим, що вона впливає на формування владних структур органів місцевого самоврядування, їх функціонування, підготовку і реалізацію управлінських рішень [1, с. 57].

Корупція як явище не може існувати за межами влади. Похідним моментом корумпованих відносин є наявність у суб'єкта корупції владних повноважень. З огляду на це можна говорити про те, що державна влада потребує правового захисту.

Корупція безпосередньо пов'язана зі здійсненням влади у всіх сферах соціального життя, впливаючи у такий спосіб на підготовку і реалізацію управлінських рішень. У свою чергу, політика, яку проводить держава, як у сфері протидії корупції, так і в інших сферах, впливає на стан, структуру і динаміку корупції [2, с. 22].

З одного боку, корупція є продуктом діяльності влади, а, з іншого, – безпосередньо впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, значною мірою визначає сутність самої влади [3, с. 5].

Корупція і влада є одночасно вічними супутниками і антагоністами: влада породжує корупцію, без неї корупція як явище неможлива в принципі; корупція як соціальна аномалія постійно руйнує державні структури; державна влада, у свою чергу, постійно прагне знищити корупцію. У такій взаємодії і відбувається співіснування зазначених явищ, кожне з яких періодично то отримує певну перемогу, то зазнає відповідної поразки. Водночас жодна з них не може здобути повної перемоги, як і зазнати повної поразки, оскільки повне корумпування суспільних відносин у сфері реалізації влади означало б крах держави, а повне викорінення корумпованих зв'язків неможливе, виходячи із соціальної сутності як корупції, так і влади [4, с. 29].

Сутність корупції проявляється також у тому, що вона може бути засобом боротьби за владу. З одного боку, владні структури можуть використовувати гасла боротьби з корупцією для досягнення політичних цілей. З іншого боку, політична опозиція може звинувачувати владу в її корумпованості також з метою досягнення своїх політичних цілей. При цьому опозиція може бути зацікавлена у корумпованості владних структур, оскільки викриття фактів корупції та їх оприлюднення у засобах масової інформації підвищує шанси опозиції прийти до влади [6, с. 415].

Правова сутність корупції обумовлюється тим, що корупційні діяння, як і будь-які інші правопорушення, – це продукт соціальної діяльності, результат функціонування суспільства. Протиправність їх є одним з головних аспектів корупції як соціального явища. Правовий аспект корупції проявляється у тому, що, з одного боку, вона порушує право як об'єктивну категорію, тобто вона порушує Закон, а, з іншого, – держава вживає передбачених законом правових та інших заходів щодо боротьби із цим соціальним явищем [7, с. 33].

Правова сутність корупції полягає у неправомірному використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, наданої їй влади або свого службового становища. Іншими словами, така особа необґрунтовано використовує владні повноваження у власних інтересах або інтересах інших осіб [9, с. 63].

У правовому сенсі корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь [3, с. 76].

Протидія корупції у правовій, демократичній державі можлива лише на правовій основі. Це стосується як правозастосовної діяльності, прояву політичної волі, так і інших заходів протидії корупції. Вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності – це шлях до посадових зловживань, свавілля, за яких протидія корупції здійснюватиметься тими ж корупційними засобами [8, с. 46].

Як правове явище корупція конкретно проявляється у різноманітних службових порушеннях, які визнаються законом протиправними. За ці правопорушення закон передбачає такий вид соціальної відповідальності, як юридична відповідальність. Протиправність – один із основних аспектів корупції як соціального явища. Вона свідчить про те, що корупційні діяння не лише суперечать моральним нормам певних груп населення, а визнаються законом небезпечними для всього суспільства і держави.

Таким чином, на підставі вищевикладеного автором встановлено, що адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування України можна визначити як засоби реалізації державної політики, конкретних завдань державної влади у сфері запобігання та протидії корупції, сукупність певних адміністративних процедур, прийомів, об'єднаних на основі дотримання таких принципів, як відповідальність, легітимність, законність, гласність, відкритість, науковість. Це також система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері дії норм адміністративного права, котрі впливають на суспільні відносини, пов'язані із запобіганням та протидією корупції в органах місцевого самоврядування, організовуючи їх у відповідності із задачами держави і суспільства; сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення влади суб'єктами місцевої влади, з допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування, встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку їх скоєння.

У напрямку вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування України вважаємо за необхідне втілити в життя систему наступних заходів для боротьби з корупцією:

- оптимізувати чисельність апарату органів місцевого самоврядування, упорядкувати структуру служби в органах місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів;
- переглянути адміністративні процедури з підвищенням корупційним ризиком;
- звузити повноваження органів місцевого самоврядування в дозвільно-розпорядчій сфері, в першу чергу з надання пільг, переваг та ліцензій, замінивши такі повноваження контрольними щодо додержання норм, які передбачені чинним законодавством;
- розмежувати функції прийняття рішень, їх реалізації та контролю за наданням послуг. Суміщення цих

функцій в деяких випадках спричиняє корупцію та інші неправомірні дії;

- проаналізувати та виявити в усіх сферах господарювання та управління службові дії та рішення, при здійсненні яких можливі прояви корупції, розробити правила, що виключали б такі можливості, насамперед чітко регламентувати процедуру прийняття розпорядчих, дозвільних управлінських рішень, впорядкувати порядок видачі населенню офіційних документів;

- організувати комплексну перевірку законності та обґрунтованості створення недержавних організацій, які здійснюють для населення за підвищену плату операції і процедури, виконання яких безкоштовно або за нижчу плату одночасно покладене на органи місцевого самоврядування, визначити механізми та причини більш швидкого та спрощеного виконання даних послуг недержавними організаціями, вивчити можливості прихованої корупції під час надання цих послуг;

- створити банк даних суб'єктів підприємницької діяльності, які були причетні до фактів корупції. Це унеможливить їх участь у виконанні державних замовлень і контрактів;

- покращити професійну підготовку службовців органів місцевого самоврядування, зокрема їх психологічну переорієнтацію на служіння народу, розширити межі конкурсного та контрактного добору на службу в органах місцевого самоврядування, службового атестування;

- розробити особливий порядок здійснення банківських та майнових операцій посадовими особами органів місцевого самоврядування;

- створити в системі органів місцевого самоврядування спеціальні підрозділи з етики та контролю за походженням доходів службовців;

- удосконалити механізм контролю за ефективним використанням державного майна;

- зменшити готівковий обіг коштів за допомогою застосування передових електронних платіжних засобів, впровадження сучасних форм звітності, які дозволять забезпечити дієвий контроль за грошовим обігом;

- припинити практику розширення повноважень органів державної влади через прийняття підзаконних нормативно-правових актів;

- розвинути електронне урядування. Необхідно продовжувати розвивати практику використання електронної пошти для замовлення адміністративних послуг;

- доопрацювати та прийняти Закон України «Про адміністративний збір». Впорядкувати відносини щодо встановлення плати за надання адміністративних послуг;

- втілити в життя державну програму захисту свідків. Створення ефективної системи захисту та забезпечення безпеки осіб, які повідомляють про факти корупції та беруть участь у кримінальних справах з їх розгляду, має позитивно позначитися на здійсненні правосуддя в державі;

- створити в органах місцевого самоврядування спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки, які б забезпечували додержання вимог антикорупційного законодавства в цих органах, ефективну взаємодію з відповідними спеціальними підрозділами правоохоронних органів і зв'язок із громадськістю;

- налагодити співробітництво правоохоронних органів з населенням щодо виявлення фактів корупції в органах місцевого самоврядування, запровадити механізми заохочення населення за надання об'єктивної інформації про факти корупції;

- закріпити у законодавстві норму, що різноманітні ліцензії та державні підряди можуть надаватися юридичним та фізичним особам, які займаються підприємницькою діяльністю, за умов відсутності кримінальних зв'язків і підтвердження надійності репутації;

- надати прокуратурі право офіційно звертатися до суду з проханням про пом'якшення обвинувачення або покарання відносно тих обвинувачених, які погодились допомагати слідству;

- створити та відпрацювати проект механізму повного відшкодування моральної та матеріальної шкоди фізичним і юридичним особам, державі, місцевим громадам, яку було завдано протиправними корупційними діяннями;

- вивчити умови та причини латентної злочинності в органах місцевого самоврядування та розробити заходи боротьби з нею;

- прискорити процедуру прийняття Закону України «Про профілактику злочинності», що надасть змогу визначити усіх суб'єктів, які беруть участь у цьому процесі, коло їх обов'язків та сферу діяльності;

- реформувати процесуальне законодавство з метою суттєвого зменшення навантаження на суди;

- суттєво покращити матеріально-технічне забезпечення діяльності судів, надання належних приміщень, необхідних нормативних матеріалів;

- розробити та прийняти Кодекс етики суддів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : Дис. ... доктора юрид. наук за спец. : 12.00.08 / М. І. Мельник. – К., 2002. – 506 с.
2. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
3. Системний підхід в організації державного управління : Навчальний посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
4. Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 21 травня 2009 року) / ред. : Ю. П. Битяк ; Академія правових наук України, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х. : Видавець ФОРМ Вапнярчук Н. М., 2009. – 251 с.
5. Чемерис І. В. Особливості інституту відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційного правопорушення в Україні / І. В. Чемерис // Держава і право. – 2009. – № 46. – С. 305–310.
6. Шапка Б. Удосконалення антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів / Б. Шапка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-333/>
7. Brunetti A. A free press is bad news for corruption / A. Brunetti, B. Weder // Journal of Public Economics. – 2003. – Vol. 87. – P. 1801–1824.
8. Clark M. Corruption : causes, consequences, and control / M. Clark. – London : Frances Pinter, 1983. – 290 p.
9. Антикоррупционные документы и инструменты : международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. – М. : Прав-Издат, 2004. – 302 с.