

КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENT BODIES

Тімашов В.О., д.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Київський національний торговельно-економічний університет

Дзюбенко С.Д., студентка III курсу
факультету міжнародної торгівлі та права
Київський національний торговельно-економічний університет

Стаття присвячена питанням корупційної діяльності в органах місцевого самоврядування, протидії і запобіганню цьому явищу з метою забезпечення ефективного функціонування місцевого самоуправління в Україні, а також аналізу динаміки корупційного складника на місцях.

Поняття корупції широко відоме у всьому світі, воно глибоко проникло у найрізноманітніші сфери суспільного життя: соціальну, економічну, правову, громадську. У нашій державі чи не найбільш фундаментально і активно корупційний складник процвітає саме в органах публічної влади: як у державних, так і у місцевих.

Натепер корупція є вже інтернаціональною проблемою, яка щоденно має місце у взаєминах найрізноманітніших прошарків суспільства: від пересічних громадян до осіб, що обіймають керівні посади у державі. Корупція є соціальним явищем, яке підриває моральні засади соціуму, руйнує зсередини державні органи, суспільство і державу загалом. З усіх проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні, найбільш негативний вплив має корупційна злочинність саме в органах публічної влади. Збитки, яких вона завдає державі, майже неможливо оцінити.

Корупційний складник виступає стримуючим чинником для розвитку економіки і міжнародних відносин будь-якої країни. Протидія і запобігання корупції стали одними з найактуальніших проблем сучасного світу. Ще наприкінці минулого століття міжнародна спільнота окреслила глобальність та інтернаціональність такої проблеми, розробивши цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією у світових масштабах, шляхом викорінення її для початку на національному рівні у кожній державі.

Активну участь у боротьбі з корупцією, зокрема у сфері публічної влади, бере і Україна. Наша держава підтвердила свою участь у низці антикорупційних програм на міжнародному рівні. Перший нормативно-правовий акт, який регулював це питання на національному рівні, був прийнятий ще у 1995 році. Протягом наступних років законодавча база з питань корупції неодноразово змінювалась та вдосконалювалась.

Загалом законодавство України у цьому напрямі має на меті реформування системи запобігання корупції у відповідності до міжнародних стандартів та досвіду розвинених європейських країн. Останніми роками Україна справді зробила великий крок уперед у питанні протидії корупції, проте показники України в Індексі сприйняття корупції досі залишаються невтішними, що свідчить про не досить ефективне застосування антикорупційної політики в державних органах та органах місцевого самоврядування на практиці.

Ключові слова: корупція, запобігання і протидія корупції, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування.

The article is devoted to the issue of corruption in local governments, counteracting and preventing this phenomenon in order to ensure the effective functioning of local government in Ukraine, as well as analyzing the dynamics of corruption in local governments.

The concept of corruption is widely known throughout the world, it has penetrated deeply into various spheres of public life: social, economic, legal, public. In our country, perhaps the most fundamental and active corruption component thrives in public authorities: both state and local.

Today, corruption has become an international problem, which takes place on a daily basis in the relations of various strata of society: from ordinary citizens to people holding senior positions in the state. Corruption is a social phenomenon that undermines the moral foundations of society, destroys state bodies, society and the state as a whole. Of all the problems related to the fight against corruption in Ukraine, the most negative impact is corruption crime in public authorities. The damage it inflicts on the state is almost impossible to measure.

The corruption component is a deterrent to the development of the economy and international relations of any country. Combating and preventing corruption has become one of the most pressing issues in the modern world. At the end of the last century, the international community outlined the global and international nature of this problem by developing a number of regulations aimed at combating corruption worldwide by eradicating it at the national level in each country.

Ukraine also takes an active part in the fight against corruption, in particular in the sphere of public power. Our state has confirmed its participation in a number of anti-corruption programs at the international level. The first legal act regulating this issue at the national level was adopted in 1995. In the following years, the legal framework for corruption was repeatedly changed and improved.

In general, the legislation of Ukraine in this area provides for the purpose of reforming anti-corruption systems in accordance with international standards and the experience of European countries. In recent years, our country has in fact made a big step forward in combating corruption, Ukraine's protesting indicators in the Corruption Perceptions Index still remain out of place, indicating the lack of effective implementation of anti-corruption policy in state and local governments in practice.

Key words: corruption, prevention and counteraction of corruption, public authorities, local governments.

Постановка проблеми. Актуальність статті є безперечною, оскільки питання корупції в Україні і насамперед в органах публічної влади незмінно залишається нагальним щороку. Держава докладає значних зусиль для покращення ситуації з протидії та запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Україна започаткувала масштабну антикорупційну реформу, яка потребує не одного року для того, щоб побачити її плоди, проте реформування систематично здійснюється крок за кроком і певні результати ми можемо спостерігати вже нині.

На нашу думку, в Україні створене цілком фундаментальне законодавче підґрунтя для боротьби з корупцією. Так, діє близько ста нормативно-правових актів антико-

рупційної діяльності, періодично парламентом затверджується й Антикорупційна стратегія на декілька років, у якій чітко зазначаються вектори роботи по боротьбі з корупцією. Національним законодавством передбачено цілий комплекс заходів, які дозволяють притягнути до відповідальності будь-яку посадову особу органів публічної влади, яка допустила зловживання своїм посадовим становищем. Попри це, основна проблема полягає саме у неефективному застосуванні наявного законодавства про корупцію та у високому рівні корумпованості як окремих посадовців, так і суспільства загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання корупційної діяльності, зокрема і в органах публічної

влади, досліджували такі вчені, як: П.П. Андрушко, С.А. Алтухов, О.Ф. Бантишев, Б.В. Волженкін, А.В. Галахова, О.О. Дудоров, С.І. Дячук, К.П. Задоя, Б.В. Здравомислов, В.Ф. Кириченко, О.А. Мартиненко, М.І. Панов, Є.В. Прокопович, В.І. Рибачук, А.А. Стрижевська, М.І. Хавронюк та інші.

Метою статті є дослідження корупції як глобального соціально-політичного явища, формування системного уявлення про корупційну діяльність в органах місцевого самоврядування, аналіз статистичних даних щодо рівня корупції в Україні та визначення пріоритетних напрямів її подолання в органах місцевого самоврядування України.

Виклад основного матеріалу. Натепер корупція є однією з найглобальніших проблем не лише нашої держави, а й усього світу. Корупція є соціальним явищем, яке сягає своїм корінням у далеке минуле й успішно процвітає дотепер. З появою такого соціального класу, як чиновництво, масштаби корупції неабияк збільшилися і щоденно завдають значної шкоди суспільству та державі.

Через свою багатоаспектність і значний історичний період існування поняття «корупція» має низку різних наукових та правових визначень, а відповідно, і підходів до розкриття його змісту та сутності. Ставлення різних держав до корупції може відрізнятися з огляду на рівень правової обізнаності суспільства, особливості законодавства та багато інших чинників, проте у будь-якому разі корупція є інтернаціональним явищем, яке негативно впливає на всі сфери суспільного життя.

Навіть стосовно походження самого терміна серед науковців відсутня єдність. Одні вчені вважають, що термін «корупція» походить від латинського *corruptio* і означає «підкуп, продажність громадських та політичних діячів, посадових осіб». Інші – що цей термін є результатом поєднання латинських слів «*correi*» – обов’язкова причетність декількох представників однієї зі сторін до однієї справи та «*tumpege*» – порушувати, ламати, пошкоджувати, скасовувати. Разом вони утворили самостійний термін «*corruptere*», що означає участь у діяльності кількох (не менше двох) осіб, мета яких полягає у «псуванні», «руйнуванні», «пошкодженні» нормального розвитку судового процесу чи процесу керування справами суспільства [1].

Офіційне визначення в Україні поняття «корупція» закріплене саме у ЗУ «Про запобігання корупції» [2], відповідно до статті 1 якого корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки або пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка або пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до неправомірного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей.

Національне законодавство у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим і містить значну кількість законодавчих актів, основними з яких є: ЗУ «Про запобігання корупції», ЗУ «Про державну службу», ЗУ «Про очищення влади», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв’язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» та низка інших. На нашу думку, серед названих нормативно-правових актів базовим є ЗУ «Про запобігання корупції». У ньому закріплена необхідна термінологія, чітко зазначено коло осіб, на яких поширюється дія закону, визначено спеціалізований антикорупційний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Національне агентство з питань запобігання корупції. Важливу роль відіграє й Антикорупційна стратегія [3], однією з основних цілей цього документа на 2020–2024 роки є саме оптимізація

функцій місцевого самоврядування та забезпечення дієвого державного контролю за дотриманням публічними службовцями вимог антикорупційного законодавства.

За статистичними даними антикорупційної громадської організації «Transparency International Ukraine», за останній рік показники України в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) виростили на 3 бали. Із 33 балами зі 100 можливих ми отримали 117-е місце зі 180 країн у списку CPI [4]. У самому рейтингу 100 означає відсутність корупції в державі, 0 – повну корумпованість. Вважаємо, що останніми роками ситуація з корупційною діяльністю в Україні покращилася, у тому числі за рахунок створення цілісної антикорупційної інфраструктури. Позитивні зміни в корупційному середовищі країни підтверджуються й результатами опитування підприємців, експертів і населення «Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність» [5]. Так, корупційні практики у ситуаціях контактів з органами державної влади та місцевого самоврядування знизилися порівняно з показниками 2017 року. Наприклад, ситуації, коли службовці натякали чи вимагали грошову винагороду, подарунки, послуги та інші неофіційні витрати у 2017 році траплялися у 11,9% випадків, а у 2020 році – у 8,5%. Використання зв’язків та знайомств для вирішення питань, отримання переваг мало місце у 9,3% і 6,4% випадків у 2017 та 2020 роках відповідно. Про зміну ставлення суспільства до корупції у разі співпраці з органами публічної влади свідчить показник у 10,3% і 0,6% випадків у 2017 та 2020 роках відповідно, коли службовцям з власної ініціативи пропонували грошову винагороду, подарунки чи іншу неофіційну плату.

Варто зазначити, що поширення корупції на сучасному етапі має певні особливості, такі як:

- політизація корупції: корупція в класичному вияві, що притаманна діловій практиці ведення бізнесу, стає все більш політизованою, переміщуючись у владні структури;
- перехід корупційних зв’язків з розряду тимчасових та випадкових явищ у розряд усталених корупційних схем;
- інтернаціоналізація і глобалізація корупції. Форми корумпованих грошових потоків стають недосяжними для контролю з боку національних правоохоронних органів;
- розширення сфери легалізації корупції, тобто маскування корупційних афер під законні операції. Як наслідок, легалізована корупція випадає з поля зору правоохоронних органів і набуває ще більших масштабів [6, с. 106].

Політичний аспект корупції проявляється у тому, що корупція і політика – явища взаємопов’язані. Корупція безпосередньо пов’язана зі здійсненням публічної влади у всіх сферах соціального життя, а тому впливає на підготовку і реалізацію політичних рішень. Своєю чергою політика, яку проводить держава як у сфері протидії корупції, так і в інших сферах, впливає на стан, структуру і динаміку корупції. Корупція як явище не може існувати за межами влади. Вихідним моментом корумпованих відносин є наявність у суб’єкта корупції владних повноважень [7, с. 129].

На нашу думку, серед основних причин поширення корупції в органах місцевого самоврядування можна виділити політичні, економічні, соціальні та правові. Політичний складник пов’язаний безпосередньо з владними повноваженнями посадових осіб органів місцевого самоврядування. Економічний фактор проявляється у незаконному використанні державних коштів не за призначенням, у недостатній прозорості окремих економічних процесів. Часто причиною цьому є неналежний рівень заробітної плати, у зв’язку з чим посадові особи шукають додаткові джерела збагачення. Причинами соціального характеру є пасивність та низький рівень корупційної нетерпимості громадськості, корупційна спрямованість багатьох державних службовців та поблажливе ставлення до цього їх керівників. Серед правових причин можна назвати

наявність прогалін у законодавстві, що інколи дає можливість оминати закон.

Законодавство передбачає низку обмежень для представників місцевого самоврядування, які мають на меті підвищення рівня доброчесності серед службовців. Зазначені обмеження стосуються не лише процедури відбору чиновників, часу перебування на службі, але й тривають протягом певного часу після їх звільнення. Так, до моменту вступу на посаду щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій місцевого самоврядування, здійснюється спеціальна перевірка. Безпосередньо під час перебування на посаді діє низка обмежень, серед яких – обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, щодо одержання подарунків, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмеження спільної роботи близьких осіб. Після завершення служби діє обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій місцевого самоврядування. Серед них – заборона укладати трудові договори або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами, з якими були певні взаємини – протягом року з дня припинення виконання функцій місцевого самоврядування; заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; заборона протягом року після припинення відповідної діяльності на представництво інтересів будь-якої особи у справах, в яких іншою стороною є орган місцевого самоврядування, в якому працювала особа [1, с. 22–27].

Важливим антикорупційним заходом виступає фінансовий контроль службовців місцевого самоврядування та осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування. Такий захід спрямований на виявлення корупційних проявів шляхом підвищення прозорості статків посадових осіб через можливість встановлення різниці між їхнім задекларованим та реальним майновим станом. Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати декларацію за минулий рік згідно із затвердженою формою. Декларація подається також під час вступу на службу та у разі припинення діяльності, пов'язаної з функціями місцевого самоврядування. Декларація має містити відомості про доходи, нерухоме майно, транспортні засоби, вклади у банках, цінні папери та інші активи, фінансові зобов'язання [1, с. 45–46].

Задля боротьби з корупцією, зокрема і в органах місцевого самоврядування, Україна вже створила необхідну законодавчу базу та систему антикорупційних органів. Проте, як свідчить практика, цього виявляється не досить для максимального викорінення корупційного складника в органах публічної влади. Саме тому, на нашу думку, варто застосовувати й інші підходи до запобігання корупційній діяльності. Розглянемо детальніше основні заходи, які ми пропонуємо до уваги.

По-перше, формування активної громадянської позиції щодо боротьби з корупцією у свідомості суспільства, залучення громадських організацій до боротьби з корупцією. Часто територіальною сферою дій громадських організацій є саме місцевий рівень, тому їх участь може бути досить ефективною. По-друге, боротьбу з корупцією необхідно розпочинати з викорінення її серед звичайного населення, що зменшить корупційну практику спочатку в органах місцевого самоврядування, а надалі й у вищих органах державної влади. Тому важливо підвищувати правову культуру громадян та виховувати нетерпимість до будь-яких корупційних проявів.

Що стосується безпосередньо органів місцевого самоврядування, то заходом, який зменшить корупційні дії, є підвищення офіційної заробітної плати посадових осіб, що своєю чергою нівелює потребу у збагаченні з незаконних джерел. Важливими є відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, достатній рівень поінформованості осіб, що звертаються до відповідного органу. Ключовим чинником відкритої діяльності місцевих органів є вільний доступ громадян до необхідної інформації, що може забезпечуватись шляхом розміщення інформації безпосередньо у приміщеннях певного органу, забезпечення належної роботи телефонної довідки та за необхідності консультаційних кабінетів. Дуже актуальним нині є надання консультацій на необхідну інформацію у онлайн-режимі за допомогою Інтернет-ресурсів, що своєю чергою зменшує частоту особистих контактів приватних осіб зі службовцями, а отже, й корупційні ризики. Прозорість діяльності органів місцевого самоврядування сприятиме також інформування громадян про здійснену роботу. Серед інших заходів з боротьби та запобігання корупції можна назвати підвищення авторитету органів місцевого самоврядування серед населення шляхом їх взаємодії з громадськістю, створення антикорупційних програм саме на місцевому рівні та здійснення належного контролю за їх реалізацією.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що корупційна діяльність в органах місцевого самоврядування досі залишається актуальною проблемою. Останніми роками Україна зробила низку позитивних змін у рамках антикорупційної реформи і дещо покращила своє положення у рейтингах щодо корумпованості держав, проте боротьба з корупцією в органах місцевого самоврядування є довготривалим процесом, що потребує значних зусиль як з боку держави, так і з боку суспільства. В Україні вже створено досить ефективну законодавчу антикорупційну базу і систему антикорупційних органів, проте необхідними є й такі заходи з боротьби та запобігання корупції, як: формування у суспільстві активної позиції щодо боротьби з корупцією, підвищення правової свідомості та виховання нетерпимості суспільства до корупції, забезпечення достатньої заробітної плати для посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення відкритості та прозорості їхньої діяльності, ефективне проведення антикорупційних програм на місцевому рівні та низка інших.

ЛІТЕРАТУРА

1. Відповідальність за корупційні правопорушення : навчальний посібник. / Алісов Є.О. та ін. Харків : Юрайт, 2017. 168 с. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14824/1/Alisov_Martunovskiy_Nastuk_Shevchuk_2017.pdf (дата звернення: 12.05.2021).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 13.05.2021).
3. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : вебсайт. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykorrupsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> (дата звернення: 13.05.2021).
4. Індекс сприйняття корупції-2020. *Transparency International Ukraine* : вебсайт. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 11.05.2021).
5. Результати опитування підприємців, експертів і населення «Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність». *Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні* : вебсайт. URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/doslidzhennya-korrupciya-v-ua-2020> (дата звернення 11.05.2021).
6. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. доц. І.О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС. 2011. 220 с. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/674/1/Корупція%20монографія.pdf> (дата звернення: 12.05.2021).
7. Шевченко О.В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією в правоохоронних органах України. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 126–134. URL: http://www.vru.gov.ua/content/visnyk/visnik2011_6.pdf (дата звернення: 12.05.2021).