

Захарчук О. З., Львівський інститут МАУП

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджуються питання запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. Проаналізовано основні причини виникнення корупції у названих органах та розроблено подальші напрямки запобігання та протидії корупційним проявам серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Проблема запобігання корупції є однією з найважливіших для нашої держави на сучасному етапі її розвитку і потребує невідкладного вирішення. Сприятливим середовищем, де спостерігається тенденція до процвітання корупції є зокрема служба в органах місцевого самоврядування. Саме тому питання запобігання корупції в даних органах потребує вдосконалення та системного вивчення.

Метою статті є аналіз причин корупції в органах місцевого самоврядування та пошук механізмів запобігання корупційним проявам серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у вивчення цієї проблеми зробили О.М. Бандурка, В.Б. Авер'янов, В.М. Гаращук, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєц, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Н.П. Матюхін, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицька, О.Ф. Скакун та інші.

Виклад основних положень. Стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість і зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі подолання корупції [2, 164].

Необхідність невідкладного подолання корупції обумовлюється тим, що вона за ефектом ланцюгової реакції породжує цілий спектр інших системних проблем: загрожує верховенству права, моралі суспільства, стабільності демократичних процесів, підриває основи державного управління, порушує принципи рівності та соціальної справедливості, породжує латентну монополізацію ринку й підриває

правові основи вільної, добросовісної конкуренції, призводить до перекосів в оптимальному поєднанні методів адміністративного регулювання й ринкового саморегулювання на всіх рівнях влади та управління [6].

В Україні загалом створена досить ефективна антикорупційна база, про що свідчить пакет антикорупційних законів, прийнятих Верховною Радою України та десять антикорупційних кроків уряду. На даний момент в нашій державі здійснюються заходи у сфері запобігання корупції, однак ситуація поки залишається незмінною.

Однак, поряд з окремими органами державної влади, деякі органи місцевого самоврядування все більше втягуються в корумповану систему влади і тим самим не тільки стають поживним середовищем для організованої злочинності, а й іноді намагаються створити в своїх межах організовані злочинні групи.

На нашу думку, можна виділити такі основні причини і фактори поширення корупції в органах місцевого самоврядування:

1) політичні. Вони перш за все пов'язані з владними повноваженнями посадових осіб органів місцевого самоврядування, замкнутістю системи управління, недосконалістю антикорупційної політики, безініціативністю та малоефективністю громадських формувань;

2) економічні. Перш за все проявляються в неправомірному використанні державних ресурсів в особистих інтересах та у відсутності прозорості багатьох економічних процесів. Вони зумовлені невідповідністю заробітної плати життєвим потребам, коли посадові особи органів місцевого самоврядування намагаються поповнити свої статки з інших джерел;

3) соціально-психологічні. Полягають у невисокій активності громадськості, корисливості державних службовців, професійній та моральній деформації поведінки частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до фактів корупції;

4) правові. В основі даних причин недосконалість антикорупційного законодавства та наявність законодавчих прогалів, у зв'язку з чим у посадових осіб органів місцевого самоврядування є можливість «оминути» закон;

5) організаційно-управлінські, які проявляються у неналежній регламентації діяльності посадових осіб, так зване «кумівство», та відсутність механізмів запобігання проникненню в органи влади лідерів і членів злочинних угруповань.

Експерти ООН з цього приводу зазначають: «Децентралізація управління після розвалу старої системи підняла проблему корупції місцевого самоврядування в усій Східній Європі. Це одна з причин,

чому боротьба з корупцією має починатися на місцевому рівні, як це робиться в Болгарії, Польщі, Сербії тощо, де можна спостерігати появу «чистих» муніципалітетів і місцевих філій неурядових організацій, які безпосередньо борються з корупцією. Місцеві адміністрації швидше відгукуються на волю народу, ніж державний та регіональний рівні, що ще більше зміцнює аргументи на користь антикорупційної діяльності на місцевому рівні. Місцеві жителі можуть давати оцінку роботі місцевого самоврядування, судячи з якості послуг, які вони отримують. Ось чому так важливо для місцевого самоврядування домагатися створення функціонально цілісної системи, в якій підтримується високий рівень інтегрованості, чесності і гордості на всіх рівнях публічної 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 менше, ніж на національному рівні» [3]. На нашу думку, такі думки експертів ООН варто взяти до уваги українському законодавцеві.

Зауважимо, що особливістю органів місцевого самоврядування є те, що вони найбільш наближені до територіальних громад та розв'язують значну частину місцевих справ, діючи в межах закону, під свою від-повідальність та в інтересах населення.

Науковці відзначають, що органами місцевого самоврядування проводиться відповідна робота щодо соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, тому уже стало очевидним, що без створення системних механізмів запобігання корупції на місцевому рівні національні антикорупційні дії можуть повністю зневірюватися [2, 165].

Удосконалення державної політики з запобігання корупції в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки».

Механізми управління процесом удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в органах місцевого самоврядування спрямовані, насамперед, на виконання положень відповідних нормативно-правових актів, а тому включають, переважно, типові шляхи і форми загальнодержавного спрямування з певним урахуванням регіональної специфіки.

Стратегічним напрямом боротьби з корупцією на даному етапі є саме запобігання корупційним проявам, тобто протидія корупції

носить превентивний, а не каральний характер. Вибір профілактичних заходів зумовлюється глибиною з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь.

Так, вказаними законами передбачені наступні механізми запобігання корупції в органах місцевого самоврядування.

1. Встановлено такі види обмежень: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб.

2. Врегульовано питання конфлікту інтересів, зокрема передбачено заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

3. Встановлено правила етичної поведінки, зокрема для посадових осіб органів місцевого самоврядування. Під такими правилами варто розглядати загальні обов'язкові вимоги, що встановлюються до посадових осіб органів місцевого самоврядування, за недодержання яких відповідні особи притягуються до відповідальності. В основі етичної поведінки повинні бути покладені принципи пріоритету інтересів, політичної нейтральності, неупередженості, компетентності і ефективності, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

4. Передбачено спеціальну перевірку з метою підвищення якості відбору кандидатів на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій органів місцевого самоврядування.

5. Посилена відповідальність за корупційні правопорушення, яка передбачає цілий комплекс заходів. Відповідно посадові особи органів місцевого самоврядування визнаються суб'єктами відповідальності за корупційні діяння. До корупціонера можуть бути застосовані такі види відповідальності: дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна та кримінальна.

Вищевикладене ще раз підтверджує, що на законодавчому рівні закладено основні шляхи ефективної антикорупційної політики. Але практика показує кілька проблем, що заважають ефективній реалізації цієї політики. Складність подолання корупції сьогодні пов'язана ще з тим, що у таких протиправних діяннях зацікавлені не тільки представники органів місцевого самоврядування, а й бізнесмени та пересічні громадяни. Люди схильні давати хабаря, навіть коли в них не вимагають, з метою мати рішення на свою користь у найкоротші терміни [6].

Серьогін С. виокремлює такі механізми попередження та протидії корупції: державно-політичні, державно-правові, соціально-економічні, суспільно-громадянські, соціокультурні [4, 135]. Натомість Молдован Е. С. пропонує такі заходи із запобігання та протидії корупції на державній службі, які зокрема можна застосувати до посадових осіб органів місцевого самоврядування:

1. Адаптаційний. Приведення структури державної служби України у відповідність з рекомендаціями та стандартами країн-членів ЄС. Забезпечення прозорості та гласності.

3. Каральний. Створення системи ефективної протидії корупції, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних у їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю)

4. Організаційно-управлінський. Чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень. Оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення паралелізму в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій

5 Правовий. Уніфікація нормативно-правових актів у сфері державної служби України. Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців.

6 Превентивний. Запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що спричинюють вчинення корупційних діянь

7. Соціально-економічний. Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності [5].

На нашу думку, можна виділити загальні та спеціальні напрямки боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування. До загальних належать ті механізми, які використовуються при боротьбі з корупцією загалом у всіх сферах та у органах місцевого самоврядування зокрема. До них належать:

– формування активної громадської позиції із запобігання корупції. Мова йде насамперед про залучення місцевої громади до протидії корупції та запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо вчинення посадовими особами корупційних правопорушень. Крім того більшість громадських організацій діють саме на місцевому рівні, що повинно забезпечити більшу їх ефективність;

– удосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією відповідно до міжнародних стандартів. Україна також приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів, однак як показує практика, донедавна законодавчі акти носили скоріше не превентивний, а репресивний характер, оскільки були спрямовані на боротьбу з корупцією, а не запобігання корупційними проявам;

– підвищення правової культури громадян та формування у них моральної нетерпимості до будь-яких корупційних проявів.

До спеціальних напрямків ми відносимо ті, які будуть ефективними лише щодо органів місцевого самоврядування, а саме:

– підвищення зарплатні посадовим особам органів місцевого самоврядування у контексті державної реформи приватного сектору, аби у посадових осіб органів місцевого самоврядування не виникало потреби у збагаченні незаконними шляхами;

– забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, усунення умов для безконтрольного та довільного прийняття рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування, шляхом інформування громадян про проведену роботу. Якість нормативно-правової бази та вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування є головними чинниками відкритості. На нашу думку, сприятимуть дієвості принципу прозорості консультації з громадськістю, а також на даному етапі визначальну роль відіграють Інтернет-ресурси;

– підвищення авторитету органів місцевого самоврядування серед населення, шляхом їх взаємодії з громадськістю;

– розроблення антикорупційних програм на місцевому рівні та створення системи моніторингу за їх дотриманням;

– запровадження позитивної практики антикорупційної експертизи нормативно-правових актів органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, запобігання корупції в органах місцевого самоврядування – довготривала та клопітка справа, яка потребує ініціативності з боку самих посадових осіб та громадськості й потребує тривалих соціальних, економічних, політичних і правових перетворень. Перші кроки на цьому шляху уже зроблені, зокрема прийнято нове законодавство, в основі якого превентивна функція. Подальші дії повинні бути спрямовані на формування активної громадської позиції із запобігання корупції; підвищення правової культури громадян та формування у них моральної нетерпимості до будь-яких корупційних проявів; підвищення зарплатні посадовим особам органів місцевого

самоврядування у контексті державної реформи; забезпечення відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування; розроблення антикорупційних програм на місцевому рівні.

Бібліографічний список:

1. Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Кравченко Т. А. Особливості формування комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні / Т. А. Кравченко // Держава та регіони. Сер. Держ. упр. – 2012. – Вип. 2. – С. 164-168.
3. Програма Развития ООН (Региональное Бюро по странам Европы и СНГ) «Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах: практические уроки» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transparensy.org.ru/>.
4. Серьогін С. М. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С. М. Серьогін, С. С. Серьогін // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. – 2010. – № 1. – С. 134-140.
5. Молдован Е. С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект [Електронний ресурс] / Е. С. Молдован // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – №2. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf.
6. Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України / В. М. Щегорцова. // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2012_2_40.pdf.

В статье исследуются вопросы предотвращения коррупции в органах местного самоуправления. Проанализированы основные причины возникновения коррупции в названных органах и разработаны дальнейшие направления предотвращения и противодействия коррупционным проявлениям среди должностных лиц органов местного самоуправления.

The article deals with the prevention of corruption in local government. The basic causes of corruption in these bodies and developed further directions preventing and combating corruption crimes among officials of local governments.

Стаття надійшла до редколегії 09.03.2015