

МАСТИЦКИЙ В. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СЛУЖБЕ УКРАИНЫ

С теоретической и практической точки зрения охарактеризованы состав и динамику распространения коррупционных правонарушений в Государственной пенитенциарной службе Украины и факторы, влияющие на развитие коррупции. Вопросы, которые рассматриваются в статье, обусловлены проявлением негативных тенденций и деструктивных процессов, связанных с ростом коррупции в современных условиях, создающих реальную угрозу национальной безопасности государства, а также необходимостью противодействия этому явлению, прежде всего в системе ГПТС.

Ключевые слова: правонарушение, коррупция, пенитенциарная служба, публичная власть, государственное управление.

MASTITSKIY V. V. ADMINISTRATIVE AND TORTIOUS CHARACTERISTICS OF CORRUPTION IN THE STATE PENITENTIARY SERVICE OF UKRAINE

Issues researched in the article are stipulated by the manifestation of negative tendencies and destructive processes concerning the growth of corruption in modern conditions that make a real threat to the national security and the need to counteract this phenomenon, first of all in the public service, where a large quantity of officials and public officers are concentrated. Now corruption offenses in Ukraine happen in almost all spheres of state authorities and administration. The State Penitentiary Service of Ukraine (SPS of Ukraine) is not an exception. Social tension, distrust of citizens to the state authorities, in particular to its representatives may arise in the society under such conditions.

By the opinion of the public, which is a reflection of social processes in Ukraine, the domestic practice in execution of convicts' criminal punishment gives a reason to believe that the state does not take sufficient measures to counter the corruption, and still has not established effective administrative mechanisms to overcome and control it. The main conditions that prevent it, according to scientists, is closed activities of penitentiary service from the public, and this in turn creates the conditions for abusing official position by some officials within SPS in the form of committing various corruption offenses.

Researching the nature of corruption and factors that stipulate its development in the SPS system, the author of the article stresses that it is, first of all, abuse of law based on the use of subjective right as a measure of the possible behavior of the authorized person within SPS system.

Illegal activity of the authorized person within SPS system (in some cases, the activity of groups) who commits a corruption act, thereby abusing the administrative and legal status, has dual principle associated with public and law nature of its activity. It is a subjective right of the authorized person within SPS system and objective opportunities defined by position powers, and act as the main instrument for achieving the corruption aim.

Keywords: offence, corruption, Penitentiary Service, public authority, state administration.

УДК 324.455:342.553(477)(053)

А. О. РЕДЬКО,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто питання реформування місцевого самоврядування України за часи незалежності. Встановлено недосконалість законодавчих актів, що регулюють діяльність місцевих рад. Наголошено на необхідності створення умов для реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування. Досліджено проблеми і зазначено можливі результати проведення реформи. Акцентовано увагу, що після реалізації положень Концепції реформи місцевого самоврядування Україна повинна отримати збалансовану і ефективну систему регіонального управління з чітким та логічним розподілом повноважень.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; реалізація прав, повноважень; Концепція місцевого самоврядування; реформування; законодавчі акти.

З прийняттям Конституції України 1996 р. у політичній системі України відбуваються докорінні зміни, і сучасну правову державу вже не можна уявити без ефективно діючої системи місцевого самоврядування. Стаття 1 Конституції України проголошує Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1]. На сьогоднішній день для дотримання норм, закріплених у Конституції України, необхідно провести ряд реформ у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування.

Правовою базою діяльності місцевих рад є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про захист персональних даних», Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» та Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України. Розроблено проект Концепції реформи місцевого самоврядування.

Президент України В. Ф. Янукович наприкінці 2011 р. під час Міжнародних муніципальних слухань на тему «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» вказав на необхідність проведення реформи в системі місцевого самоврядування, яка повинна будуватися на розширенні прав територіальних громад. Успішна реалізація цієї реформи сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з європейськими інституціями, насамперед з Радою Європи та Європейським Союзом. 24 травня 2013 р. видано Указ Президента України № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території». У цьому Указі Президент пропонує з метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території, забезпечення реалізації повноважень щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян внести зміни до деяких законодавчих актів, запровадити низку заходів для досягнення поставленої мети [2].

Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [3], місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління

суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

У Концепції реформи місцевого самоврядування передбачено проведення реформ у декілька етапів [4]. Перший етап є підготовчим, на цьому етапі передбачається створити належне для проведення реформи правове поле, зокрема має бути проведено:

- розроблення проектів актів законодавства з питань визначення механізму добровільного об'єднання територіальних громад, державної підтримки такого об'єднання, статусу об'єднаних територіальних громад, врегулювання питань встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій;

- визначення повних і виключних власних повноважень, прав і відповідальності органів місцевого самоврядування за надання послуг мешканцям відповідних територіальних громад;

- стандартизацію послуг, що надаються в межах територіальних громад їх мешканцям;

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади;

- комплексність підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування з використанням кращих національних та європейських практик і стандартів.

На другому етапі передбачається формування соціально-політичної бази реформи та її проведення. На цьому етапі заплановано:

- проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи;

- формування об'єднаних територіальних громад в умовах державної підтримки створення їх інфраструктурної бази;

- формування комунальної власності об'єднаних територіальних громад на законодавчому рівні;

- прийняття законів про місцеве самоврядування (нова редакція), про місцеві державні адміністрації (нова редакція), внесення змін до бюджетного і податкового законодавства з метою розширення можливостей формування власної бази місцевих бюджетів розвитку; інших законодавчих актів у сфері земельних, господарських, цивільних відносин, охорони навколишнього середовища та інших важливих питань життєдіяльності громад;

– проведення стандартизації та сертифікації адміністративних послуг, які надаються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– формування нової системи територіальної організації влади (як державної влади на місцевому рівні, так і місцевого самоврядування);

– визначення повноважень органів місцевого самоврядування районів та областей;

– створення конституційної основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад і розмежування повноважень між ними та відповідними місцевими державними адміністраціями;

– проведення місцевих виборів з урахуванням оновленої системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

У Концепції окреслено бажані результати проведення реформи, такі як:

– формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

– створення умов для економічного та соціального розвитку територіальних громад та їх об'єднань;

– чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади;

– організаційна й матеріальна автономія територіальних громад і органів місцевого самоврядування, наближення якості їхньої діяльності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;

– наближення надання адміністративних і соціальних послуг до потреб мешканців територіальних громад та їх об'єднань, підвищення якості цих послуг;

– формування системи контролю з боку держави та населення за наданням адміністративних послуг; зменшення диспропорцій у доступі до послуг у різних територіальних громадах;

– покращення на цій основі якості життя людини в українських містах, селищах та селах.

Після реалізації Концепції Україна отримає збалансовану та ефективну систему регіонального управління з чітким і логічним розподілом повноважень.

На сьогоднішній день у системі місцевого самоврядування існують проблеми, що призводять до низькоефективного управління та конфліктів компетенції. Гострою проблемою

залишається необхідність підвищення ефективності управління розвитком регіонів на всій території держави. У Концепції передбачено, що адміністративно-територіальний устрій органів місцевого самоврядування складається з обласного, районного та базового. Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці відсутня чітка визначеність території, то в результаті виникає таке явище, як перебування територіальної громади у складі іншої територіальної громади або адміністративно-територіальної одиниці. Це одне з надзвичайно складних, актуальних і нерегульованих питань, яке стосується декількох сотень населених пунктів у більшості регіонів України, що не лише суперечить положенням статей 133 та 140 Конституції України [1], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й призводить до виникнення низки правових колізій, спорів щодо компетенції та проблемних питань у сферах бюджету, податків, власності, земельних відносин, соціальних і гуманітарних галузях тощо.

Зокрема, це стосується якості та своєчасності надання органами місцевого самоврядування адміністративних та інших послуг, їх спроможності здійснювати надані законом повноваження, захищати права та інтереси мешканців територіальних громад, самостійно розробляти бюджети сіл, селищ, міст, оскільки їх діяльність значною мірою залежить від рішень міських рад «вишого» рівня.

В містах – «матрьошках» (міста обласного підпорядкування) обирається та функціонує складна система представницьких органів місцевого самоврядування і сформованих ними виконавчих органів, оскільки такі міста є ще й центрами сільських районів. Окрім міських рад і міських голів цих міст на одній і тій же адміністративній території здійснюють повноваження сільські, селищні, міські ради, сільські, селищні, міські голови сіл, селищ, міст, що віднесені до їхнього складу. А в окремих містах з районним поділом мешканці обирають ще й районні у місті ради, які, у свою чергу, обирають голів цих рад. З іншого боку, власне міські громади цих міст, до яких віднесено інші громади, залишаються без достатнього представлення своїх інтересів, оскільки прямо не обирає міську раду та міського голову, а лише за участі мешканців «прикріплених» сіл, селищ, міст [5]. В результаті виникає таке явище, як конфлікт інтересів. У Концепції чітко зазначено критерії для розмежування компетенції адміністративно-територіальних

одиниць усіх рівнів. Концепція поділяє адміністративно-територіальний устрій на три рівні: обласний, районний, базовий. Отже, ради отримують право формувати власні виконавчі органи. Створення виконавчих органів при радах (районних та обласних) тягне за собою перегляд повноважень.

У результаті перегляду повноважень можуть виникнути конфлікти компетенції виконавчої та представницької влади й контролюючих органів. У Концепції вирішення цього питання здійснюється шляхом чіткого розмежування повноважень у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тобто вирішення всіх питань, які спроможна вирішувати обласна (районна, базова) рада, належить до її повноважень. Державним адміністраціям належатиме функція контролю за діяльністю органів самоврядування та наданням адміністративних послуг, у тому числі за діяльністю представництв контролюючих органів.

Ще одним не менш важливим питанням є фінансова самостійність регіонів України, що потребує вдосконалення. На сьогоднішній день окремі територіальні громади утримуються за рахунок додаткових коштів державного бюджету, що негативно відображається на бюджетній сфері органів місцевого самоврядування та має тенденцію до збільшення дефіциту фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Згідно з Концепцією, органи місцевого самоврядування отримають повноваження щодо податків та зборів, які за своєю природою пов'язані з відповідною територією. Отже, органи місцевого самоврядування отримають більше фінансових надходжень, які зможуть використовувати для покращення інфраструктури регіону та рівня життя територіальної громади, створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу.

Наступним питанням, яке відображене у Концепції, є підвищення кваліфікаційного рівня посадових осіб, тому що ряд норм, які передбачені у законодавчих актах, на практиці не виконуються у зв'язку з недостатнім рівнем освіти депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування. Водночас, важливість завдань і функцій, які виконують депутати, вимагає постійного системного професійного вдосконалення, а також нових підходів до навчальних програм і системи підвищення кваліфікації загалом. Концепція передбачає:

– законодавче врегулювання питання служби в органах місцевого самоврядування;

– запровадження системи безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування і підготовки депутатів місцевих рад.

На думку автора, на посади керівників місцевого самоврядування мають допускатися претенденти, які мають вищу освіту й відповідний кваліфікаційний рівень, досвід роботи та пройшли обстеження у медичних закладах стану здоров'я.

Наступною проблемою для місцевого самоврядування є скорочення чисельності мешканців сільських населених пунктів. На демографічній ситуації, безперечно, позначилося й посилення міграційних процесів. З одного боку, це еміграція в прямому розумінні слова, вплив за кордон у пошуках кращої долі великої кількості найактивніших за репродуктивними можливостями та з економічною перспективою людей (інші там просто не потрібні), майже чверть з яких мають вищу освіту. З другого – це величезні масштаби тимчасової трудової міграції до міст мегаполісів та інших країн. За даними експертів, за межами України шукають роботу, засобів до існування від 5 до 7 мільйонів наших громадян [6, с. 5]. За даними Головного управління статистики у Харківській області, на 1 січня 2012 р. в Харківській області, за оцінкою, чисельність наявного населення становила 2742,2 тис. осіб. Упродовж 2011 р. кількість населення зменшилась на 12,9 тис. осіб, що в розрахунку на 1000 наявного населення складало 4,7 осіб. Зміни в чисельності населення області відбулися за рахунок природного (13762 особи, або 5,0 осіб на 1000 наявного населення) скорочення та міграційного (834 особи, або 0,3 осіб на 1000 наявного населення) приросту. Для вирішення цієї проблеми в Концепції закладено норми щодо реалізації прав територіальних громад на добровільне об'єднання та покращення умов проживання в сільській місцевості. Передбачається надання підтримки новоутвореним об'єднанням для сприяння у підведенні комунікацій до населеного пункту та розвитку інфраструктури.

Для успішної реалізації реформи необхідно забезпечити контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громадян і об'єднань громадян, а не здійснювати його виключно адміністративними методами.

У Концепції йдеться про фінансування самого процесу реформи, пропонується здійснювати реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади за рахунок державного та місцевого бюджету у межах асигнувань, що передбачатимуться у бюджетах

на відповідний рік. На думку автора, це питання недостатньо ретельно розглянуто та закріплено у Концепції.

Наостанок зазначимо, що Кабінет Міністрів України уже розглянув і 8 квітня 2013 р. схвалив новий проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7], яку ми будемо розглядати окремо пізніше. Вдосконалення ж

інституту вітчизняного місцевого самоврядування та державної політики щодо регіонів набуває в умовах розбудови громадянського суспільства особливої актуальності. Враховуючи, що кожен громадянин України є членом відповідної територіальної громади, реформа місцевого самоврядування в Україні має забезпечити поліпшення якості життя кожному члену суспільства.

Список використаних джерел

1. Конституція України : від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території : указ Президента України від 24.05.2013 № 307/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/307/2013>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування : ратиф. законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Про Концепцію реформи місцевого самоврядування : проект закону України від 26.12.2011 № 9646 [Електронний ресурс] / вноситься нар. деп. України Ганущаком Ю. І., Кириленком Ш. Г., Подгорним С. П. та ін. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF7FY00A.html. – Відклик. 24.04.2012.
5. Рекомендації слухань щодо правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад : схвал. на засіданні Ком. Верховної Ради України з питань держ. буд-ва та місц. самовр-ння, рішенням від 18.04.2012, протокол 146/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/news/show/module/default/id/222>. – 03.05.2012.
6. Капица С. П. Синергетика и прогнозы будущего / С. П. Капица, С. П. Курдюмов, Г. Г. Малинецкий. – М. : Наука, 1997. – 285 с.
7. Розроблено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246242878. – 08.04.2013.

Надійшла до редколегії 18.06.2013

РЕДЬКО А. А. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрены вопросы реформирования местного самоуправления Украины в период независимости. Установлено несовершенство законодательных актов, которые регулируют деятельность местных рад. Отмечена необходимость создания условий для реализации Концепции реформы местного самоуправления. Исследованы проблемы и указаны возможные результаты проведения реформы. Акцентировано внимание, что после реализации положений Концепции реформы местного самоуправления Украина должна получить сбалансированную и эффективную систему регионального управления с четким и логичным распределением полномочий.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; реализация прав, полномочий; Концепция местного самоуправления; реформирование; законодательные акты.

REDKO A. O. SOME ISSUES OF REALIZING THE CONCEPTION OF REFORM IN LOCAL GOVERNMENT

The issues of local government's reform in Ukraine for the period of its independence are researched in the article. The shortcomings arising in the system of local government during this period of time have been analyzed. Imperfection of the legislative acts regulating the activity of local boards was found out. It is emphasized on the need to create the conditions for realizing the concept of local government. The problems are researched; possible results of conducting the reform are stated. Special attention is paid to the fact that after realization of local government concept Ukraine has to get balanced and effective system of regional management with a clear and logical separation of powers.

For successful realization of the reform it is necessary to ensure control over the activity of local government by citizens and associations of citizens, but does not realize it only with the help of administrative measures.

The reform of local government in Ukraine will become a complete form only after amending the Constitution. These amendments will directly concern administrative and territorial structure of the state. Normative acts regulating the activity of local government agencies are studied in the article. The main shortcomings identified in the system of local government are systematized. The basic difficulties arising on the way of reforming local government are generalized.

The stages of conducting the reform are separately stated. It is expected to create the legal framework for conducting the reform at the first stage. It is planned to form social and political base of the reform and its conduction at the second stage.

Keywords: local government agencies; rights and powers' realization; the Concept of local government; reform; legal acts.

УДК 342.9(477)

С. Є. ТЮРІН,

начальник Головного управління юстиції у Донецькій області

ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Досліджено правову природу понять «координація» та «взаємодія», проаналізовано їх відмінності. Розглянуто загальні ознаки взаємодії органів юстиції України, запропоновано авторське визначення взаємодії органів юстиції України, здійснено авторську класифікацію форм взаємодії органів юстиції України.

Ключові слова: органи юстиції України, взаємодія, координація, ознаки взаємодії, форми взаємодії.

Органи юстиції України являють собою складну та широко розгалужену систему органів управління, уповноважених здійснювати державну правову політику. Кожен з них має відповідний правовий статус, займає чітко визначене місце в ієрархії та здійснює певне коло завдань, які є характерними виключно для установ цієї ланки. Однак це жодним чином не свідчить про те, що органи юстиції існують відособлено один від одного та ніяк між собою не контактують. Навпаки, виконуючи покладені на них обов'язки, вони мають постійно співпрацювати заради досягнення єдиної спільної мети. Таку співпрацю іншими словами ще можна назвати взаємодією. Лише взаємодіючи органи юстиції можуть максимально ефективно втілювати в життя основні засади державної правової політики.

Слід наголосити, що будь-яке державно-правове явище чи процес у суспільстві не існують незалежно від інших явищ та процесів державно-правової діяльності. Об'єктивно їх функціонування обумовлюється певною взаємодією між собою [1, с. 142]. Сказане значною мірою стосується і органів юстиції, оскільки ступінь виконання закріплених за ними завдань значною мірою залежить від якості співпраці не тільки між собою, але й з іншими державними органами та установами. З огляду на це важливого значення набуває потреба

з'ясування сутності, порядку та особливостей такої взаємодії, адже саме ці характеристики дозволять у повній мірі визначити рівень формування та реалізації державної правової політики.

Зазначимо, що загальні питання визначення сутності правової категорії «взаємодія» висвітлювались у працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, О. С. Доценка, І. В. Зозулі, Г. Г. Зуйкова, Ф. Ш. Ізмайлової, В. І. Кригера, С. К. Коротова, В. М. Плішкіна, П. В. Ольховика, В. П. Лисюченка, Т. Л. Маркелова, Ю. О. Тихомирова, Г. А. Туманова, В. В. Цветкова та інших авторів. Проте, вказані науковці переважно займалися дослідженням взаємодії правоохоронних органів, у той час як питання визначення ознак і форм взаємодії органів юстиції залишилися поза їх увагою. Саме це і обумовлює необхідність проведення детального аналізу зазначених проблем і мету статті.

На нашу думку, розглядати особливості та риси взаємодії доцільно поряд з дослідженням такої правової категорії, як координація, оскільки вказані явища певною мірою пов'язані між собою. Крім того, в наш час серед науковців продовжують точитися дискусії з приводу визначення їх співвідношення та відмінностей.

Поняття «взаємодія» досить докладно досліджене як філософською наукою, так і теорією