



## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Сергій Анатолійович ЗАДОРЖНИЙ**,  
аспірант Національної академії державного управління  
при Президентові України (м. Київ),  
вул. Ежена Потье, 20, м. Київ, 03057,  
zadorozhnyu84@mail.ua

УДК 352.075: 342.841

### РОЛЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

*Визначені напрями боротьби з корупцією на місцевому рівні, доведена необхідність взаємодії правоохоронних органів та громадянського суспільства, визначені шляхи налагодження партнерських відносин між громадськістю та органами, уповноваженими державою на боротьбу з корупційними злочинами, під патронатом органів місцевої влади. Доведено, що монополія місцевої влади і відсутність контролю інститутів громадянського суспільства є основою формування корупційних ризиків. Запропоновані конкретні дії органів місцевої влади в аспекті організатора взаємодії правоохоронних органів та громадянського суспільства. Обґрунтовано положення, що корупція як масштабне соціально-економічне явище має ознаки неформального соціального інституту, який надає негативний вплив на структуру і функції основних інститутів місцевої влади. Визначені основні ознаки корупції в органах місцевої влади, серед яких і неформальність відносин, непрозорість дій, невизначеність управлінських процедур і практик. Встановлено, що це негативне явище обумовлене ситуацією в країні у цілому, організацією управлінської діяльності в регіоні, а також рівнем соціально-економічного розвитку місцевих утворень. Корупція в місцевих органах влади пояснюється системною трансформацією соціально-політичної системи держави.*

**Ключові слова:** протидія корупції, органи місцевої влади, взаємодія, громадянське суспільство.

У наш час тотальна корупція є визначальною загрозою, яка у поєднанні із зовнішньої агресією, яку демонструють щодо України певні геополітичні гравці, зумовлює небезпечні тенденції для побудови демократії, реалізації принципу верховенства права, соціального прогресу, національної безпеки, а головне — для існування громадянського суспільства.



У ситуації, що склалася, нашій державі потрібно першочергово подолати всі корупційні прояви всередині держави та ліквідувати чинники, що їх породжують. А розпочати доцільно, мабуть, з подолання корупції на місцевому рівні, оскільки вона є підґрунтям корупції всеряджаної, яка паралізувала державний управлінський апарат та саботує розвиток українського суспільства.

На сучасному етапі розвитку суспільства проблемам боротьби з корупцією приділяється досить багато уваги вчених і журналістів. Однак більшість наукових доробок зводиться до вивчення шляхів оптимізації діяльності правоохоронних органів. Натомість практично не досліджені роль і місце інститутів громадянського суспільства в протидії корупції, не розглядається позитивний світовий досвід залучення неурядових організацій до розроблення й реалізації антикорупційних програм, відсутні правові та організаційно-методичні засади співпраці правоохоронних органів і громадськості, особливо на місцевому рівні.

Оскільки для нашого суспільства характерний високий рівень корумпованості владних структур, виникає потреба розглянути напрями боротьби з корупцією на місцевому рівні, зокрема взаємодію правоохоронних органів та громадянського суспільства. Крім того, вважаємо за доцільне визначити шляхи налагодження партнерських відносин між громадськістю та органами, уповноваженими державою на боротьбу з корупційними злочинами, під патронатом органів місцевої влади.

У сучасних умовах держава має перспективи розвитку тільки тоді, коли влада й громадянське суспільство не лише вступають у діалог, але й налагоджують сталу взаємодію, яка передбачає участь суспільства в державних справах та сприяння його саморозвитку з боку влади. Необхідність такої взаємодії зумовлюється тим, що навіть демократична держава не здатна постійно адекватно відображати всю повноту суспільних інтересів. Лише громадянське суспільство в особі самодіяльних громадських організацій, партій, рухів може своєчасно виявляти потреби, що назріли, та ініціювати необхідні правові, політичні й державні зміни [1].

Досвід багатьох країн показує, що головною передумовою виявлення корупційних правопорушень та ефективності антикорупційних заходів є активність громадян, зацікавлених у подоланні цього явища. Однак ефективної системи впливу на ситуацію у сфері запобігання й виявлення корупції з боку різних суспільних інститутів, зокрема неурядових організацій, до цього часу в Україні не створено. У нормативно-правових актах взагалі не закладено реальних механізмів щодо правового впливу громадських об'єднань та окремих громадян на корупційні прояви. Діє велика кількість неурядових організацій, які декларують свою антикорупційну спрямованість, але реальних важелів впливу фактично не мають. Як свідчить практика, статті в пресі, окремі заяви громадян, представників громадських організацій, проведення антикорупційних акцій, повідомлення інформації вищим органам є недостатньо ефективними. Крім того, ці заходи здійснюються, як правило, хаотично й безсистемно. Саме тому важливого значення набуває розвиток системи громадського контролю за діяльністю органів, на які покладено обов'язок боротьби з корупцією [2]. Особливу роль у цьому процесі повинні відігравати політичні партії та об'єднання громадян, засоби масової інформації, представницькі органи влади та окремі громадяни.

Взаємодія правоохоронних органів з інститутами громадянського суспільства у сфері боротьби з корупцією характеризує, з одного боку, міру ефективності функціонування політичної влади, держави в особі уповноважених нею органів, а з іншого — ефективність громадянського суспільства, сформованість політико-правової культури та прояв політико-правової активності населення. Це, у свою чергу, свідчить про демократичність політичної системи, про позитивний стан і тенденції розвитку політичного життя суспільства. Крім того, взаємодіючи з правоохоронними органами, населення через різні громадські формування отримує можливість самостійного захисту своїх прав і свобод у межах, закріплених Конституцією України, а також громадської правоохоронної діяльності відповідно до чинного законодавства [3].



Система забезпечення законності й правопорядку в суспільстві складна; завдяки їй неурядові організації можуть допомогти громадянам зрозуміти правила діяльності правоохоронних органів та принципи здійснення правосуддя, дізнатися про свої права й отримати допомогу в їх реалізації.

При цьому очевидно, що першочерговими є такі завдання [4]:

- збільшення відкритості правоохоронних органів для населення та інститутів громадянського суспільства;
- розроблення принципів єдиної політики у сфері інформування суспільства, проте без утручання в суто професійну та конфіденційну боротьбу зі злочинністю;
- заснування дисциплінарних органів, покликаних розв'язувати конфліктні ситуації як усередині правоохоронних органів, так і у відносинах їх співробітників з громадянами;
- впровадження практики поваги прав людини та принципів толерантності як серед співробітників правоохоронних органів, так і серед широкої громадськості;
- вироблення чітких критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів;
- посилення вимог до кадрового складу, поліпшення матеріального забезпечення й підвищення престижу правоохоронних органів;
- вироблення чітких механізмів зворотного зв'язку та взаємодії з населенням;
- розвиток соціально орієнтованої системи правової допомоги.

Успіх боротьби з корупцією залежить від виявлення причин, які її породжують. А це, насамперед, невиконання державною владою законів, поширення тіньової економіки, слабкість громадянського суспільства. Саме тому процес викорінення причин корупції полягає в розбудові сучасної демократичної правової держави, ефективної ринкової економіки, формуванні сильного громадянського суспільства, створенні умов для розвитку вільної, творчої, активної та відповідальної особистості.

Цей процес повинен розпочатися з дотримання законів, і в першу чергу — співробітниками правоохоронних органів. Беззаконня влади є невиконанням державною владою своїх обов'язків. Беззаконня позбавляє головний суб'єкт ринкових відносин — малий і середній бізнес — можливості вільного та ефективного розвитку, а особистість — головну рушійну силу громадянського суспільства — можливості розвивати свої здібності, реалізувати права та свободи. У той же час дотримання законів дає змогу розвивати творчий потенціал людини, відкриває можливості для піднесення малого й середнього бізнесу, конкуренції, впровадження інновацій та технологій. Результатом цього має бути створення сприятливих умов для зростання економіки, знищення бідності, формування сильного середнього класу, ефективної держави, конкурентоспроможної країни.

Для того, щоб державна влада сумлінно дотримувалась законів, її треба постійно контролювати. Громадянське суспільство повинно здійснювати упереджений аудит витрачання коштів платників податків, роботи судів, правоохоронних органів щодо дотримання прав і свобод людини. Найважливішою умовою такого контролю є інформаційна прозорість органів влади. Країни, де люди мають повну інформацію про діяльність влади, відрізняються відсутністю корупції; влада дотримується законів, а значить — не порушує прав і свобод, працює відповідально та ефективно на загальне благо. Саме закритість, замовчування правди, монополія на інформацію є основною зброєю бюрократії, за допомогою якої вона намагається нав'язати суспільству свою волю, залишаючись при цьому неконтрольованою. Наслідком є безвідповідальність, беззаконня, корумпованість, некомпетентність і неієздатність під час служіння людям.

У демократичному суспільстві правоохоронні органи зобов'язані співпрацювати з громадою, в тому числі з недержавними правозахисними організаціями. Підтримання правопорядку в такому суспільстві узгоджується з народом. Щоб продемонструвати населенню свою необхідність та законність, правоохоронні органи повинні виконувати повноваження ефективно. При цьому ефективність досягається не тоді, коли вони самостійно вирішують, які заходи для підтримання правопорядку є найкращими, а



тоді, коли рішення приймаються солідарно з громадськістю та недержавними правозахисними організаціями. Така спільна діяльність має низку переваг.

По-перше, недержавні організації є джерелом кваліфікованих знань і порад у царині прав людини на місцевому, регіональному, загальнонаціональному й міжнародному рівнях. Правоохоронні органи можуть скористатися нагодою обмінятися знаннями та проаналізувати, оцінити і внести належні зміни у свою політику, процедури й діяльність.

По-друге, недержавні правозахисні організації допомагають досягнути нейтральності в стосунках із ширшим спектром суспільства. Таким чином, правоохоронці можуть спрямувати свою роботу на контроль за групами, з якими важко знайти контакт (наприклад, етнічними меншинами, економічно незахищеними категоріями населення, безпритульними, наркоманами, секс-меншинами, колишніми в'язнями).

По-третє, співпраця з недержавними правозахисними організаціями вселяє в людей більше довіри до правоохоронних органів.

По-четверте, моніторинг роботи правоохоронних органів з метою реагування на слабкі місця у своїй антикорупційній діяльності є в цілому внутрішнім і не є незалежним. Зовнішній громадський моніторинг досі мало поширений і, як правило, застосовується в особливих випадках. Регулярний контакт з недержавними правозахисними організаціями покращив би ситуацію.

По-п'яте, таким чином, можна отримати доступ до нових ресурсів та можливостей, що є бажаним аспектом у сучасних умовах. У лавах недержавних організацій є багато компетентних експертів з питань організації роботи правоохоронних органів, послугами яких останні не користуються.

По-шосте, ця співпраця може допомогти розвіяти міфи та хибні твердження про неурядові організації, глибше зрозуміти їх і відкинути поширені узагальнення та перебільшення.

Однак, на жаль, інститути громадянського суспільства і правоохоронні органи не поспішають налагоджувати ефективну співпрацю у протидії корупції на місцевому рівні. "Каталізатором" такої співпраці цілком могли б стати органи місцевої влади.

"Місцева влада, — пише Т. О. Астапова, — вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, що функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць.

Місцева влада від державної влади відрізняється низкою ознак:

- а) якщо державна влада поширюється на всіх членів суспільства, то місцева влада — лише на певну її частину;
- б) державна влада може розв'язувати проблеми загальносуспільного характеру, місцева влада — лише локальні;
- в) державна влада є суверенною, місцева влада має підзаконний характер і діє в порядку та межах, установлених верховною владою.

В Україні склалися дві системи місцевої влади: система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та система місцевих органів державної виконавчої влади, представлена місцевими державними адміністраціями.

За своєю природою, специфічними ознаками, функціями і повноваженнями це різні системи. Функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політично-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування: має недержавну політично-правову природу, є насамперед елементом громадянського суспільства.

Таким чином, відмінності між функціями місцевих органів державної виконавчої влади та функціями територіальних громад виявляються в суб'єктно-об'єктних якостях цих суб'єктів. Місцева державна адміністрація вирішує місцеві питання державного значення, а місцеве самоврядування — питання місцевого значення, які впливають з колективних інтересів жителів — членів територіальної громади. Тобто місцеві



держадміністрації є органами (агентами) державної виконавчої влади на місцях, які підпорядковані органам виконавчої влади вищого рівня, а також підзвітні та підконтрольні відповідним представницьким органам у сфері делегованих ними повноважень. Їх функції мають державний характер (відображають державний інтерес), зумовлені завданнями і проблемами державного значення та є втіленням політики деконденсації (мають агентський характер).

На функціональному рівні місцева державна виконавча влада не має самостійних прав і повноважень, відмінних і відокремлених від прав і повноважень органів центральної державної влади. Що ж до територіальних громад, то вони є природними корпораціями місцевого жителів, які здійснюють самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, існують на принципах самоорганізації та не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади" [5, с. 180].

Однак і місцеві органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування покликані в першу чергу представляти та захищати законні інтереси місцевих громад. Відповідно їх можна об'єднати узагальнюючим терміном "місцева влада".

Виходячи з первинних функцій, місцева влада може стати основним суб'єктом протидії корупції на місцевому рівні, підпорядкувавши цій меті правоохоронні органи та інститути громадянського суспільства.

Зважаючи на вкрай незадовільний стан взаємодії правоохоронних органів з інститутами громадянського суспільства і, як наслідок, повну недовіру громадян до правоохоронних структур, ефективність боротьби проти корупції в регіонах стає дедалі нижчою, тому роль модератора та координатора співпраці зазначених суб'єктів мають взяти на себе органи місцевої влади.

Конкретні дії органів місцевої влади в аспекті організатора взаємодії правоохоронних органів та громадянського суспільства повинні проявлятися в такі:

— проведення брифінгів, прес-конференцій, виступів, інших публічних заходів за участю керівників правоохоронних органів місцевого рівня з інформуванням громадськості про заходи в антикорупційній сфері;

— робота з розміщення в громадських місцях, місцевих засобах масової інформації, Інтернеті інформації щодо номерів контактних телефонів регіональних підрозділів правоохоронних органів, графіків прийому громадян посадовими особами зазначених органів, уповноважених на боротьбу з корупцією, відповідних номерів "телефонів довіри";

— громадське обговорення питань ефективності роботи місцевих правоохоронних органів у сфері протидії корупції;

— розгляд на засіданнях колегій, нарадах, під час засідань за круглим столом за участю керівників правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування питань забезпечення законності, правопорядку, координації зусиль, проведення аналізу та уточнення заходів з профілактики корупційних проявів;

— координація заходів, спрямованих на виконання загальнодержавних і регіональних програм у правоохоронній сфері;

— систематичне роз'яснення в місцевих засобах масової інформації, Інтернеті питань здійснення органами місцевої влади заходів, пов'язаних із запобіганням корупції;

— участь місцевих навчальних закладів у розробленні науково-прикладних програм у сфері запобігання та протидії корупції у відповідному регіоні.

#### Список використаних джерел

1. *Михненко, А. М.* Проблеми взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства та суспільна безпека [Текст] / А. М. Михненко, М. П. Месюк // Теорія та практика державного управління. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ, 2009. — Вип. 1. — С. 32-41.
2. *Борисов, В. І.* Громадянське суспільство та питання подолання корупції [Текст] / В. І. Борисов, О. Г. Кальман // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 2. — С. 168-173.



3. Воронкова, Н. В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 "Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии" / Н. В. Воронкова ; Уфимский юрид. ин-т МВД РФ. — Уфа, 2007. — 22 с.
4. Толерантность и взаимоотношение населения и правоохранительных органов // Толерантность, открытость, лояльность, цивилизация [Электронный ресурс] Межкультурный диалог. — URL : <http://www.tolz.ru/library/?id=29>.
5. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. — Т. 5: Територіальне управління. — 408 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою управління суспільним розвитком  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 8 від 10 квітня 2014 року)*

Надійшла до редакції 19.07.2014

### **Задорожний С. А. Роль местных властей в организации взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества в сфере противодействия коррупции**

*Определены направления борьбы с коррупцией на местном уровне, доказана необходимость взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества, определены пути налаживания партнерских отношений между общественностью и органами, уполномоченными государством на борьбу с коррупционными преступлениями, под патронатом местных властей. Доказано, что монополия местной власти и отсутствие контроля институтов гражданского общества является основой формирования коррупционных рисков. Предложены конкретные действия органов местной власти в аспекте организатора взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества. Обосновано положение, что коррупция как масштабное социально-экономическое явление имеет признаки неформального социального института, который оказывает негативное влияние на структуру и функции основных институтов местной власти. Определены основные признаки коррупции в органах местной власти, среди которых: неформальность отношений, непрозрачность действий, неопределенность управленческих процедур и практик. Установлено, что это негативное явление обусловлено ситуацией в стране в целом, организацией управленческой деятельности в регионе, а также уровнем социально-экономического развития местных образований. Коррупция в местных органах власти объясняется системной трансформацией социально-политической системы государства.*

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, органы местной власти, взаимодействие, гражданское общество.

### **Zadorozhnyi, S. A. Local Authorities as Liaison between Law Enforcement Agencies and Civil Society in Combating Corruption**

*The paper identified areas of fighting corruption at the local level, the necessity of cooperation of law enforcement agencies and civil society, the ways of partnerships between the public and the authorities empowered by the state to fight corruption offenses under the auspices of local government. It is proved that the monopoly of local authorities and lack of control of civil society is the basis for corruption risks. The proposed specific actions of local authorities in terms of interaction organizer law enforcement agencies and civil society. The statement that corruption as a major socio-economic phenomenon has signs of informal social institution, which has a negative impact on the structure and function of the basic institutions of local government. The main evidence of corruption in local government including: informality relations lack of transparency, the uncertainty of administrative procedures and practices. Established that this negative phenomenon is due to the situation in the country, organization management activities in the region, and level of social and economic development of local communities. Corruption in local government is explained by systematic transformation of the socio-political system of the state.*

**Keyword:** anti-corruption, local authorities, cooperation, civil society.