

Сергій Задорожний
аспірант НАДУ при Президентіві України

МІСЦЕВА ВЛАДА ЯК МОДЕРАТОР ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті 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.

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

Serhiy Zadorozhnyy

LOCAL AUTHORITIES AS MODERATOR INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES 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.

Keywords: anti-corruption, local authorities, cooperation, civil society.

Сергей Задорожний

МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ КАК МОДЕРАТОР ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ С КОРРУПЦИЕЙ

В статье 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.

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

Постановка проблеми

Побудова в Україні громадянського суспільства вимагає усвідомлення необхідності нових форм інформаційної взаємодії із суспільними та державними інституціями. До того ж, сьогодні необхідно першочергово подолати усі корупційні прояви всередині держави, та ліквідувати чинники, що їх породжують.

На перший план повинна вийти боротьба з корупцією на місцевому рівні, оскільки вона є підґрунтям корупції всерйованної, яка паралізувала державний управлінський апарат та уповільнює розвиток українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сьогодні 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 й громадськості, особливо на місцевому рівні.

Мета

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 на-

лагодження партнерських відносин між громадськістю та органами, уповноваженими державою на боротьбу з корупційними злочинами, під патронатом органів місцевої влади.

Будь-яка 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,

Виклад основного матеріалу

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, і тут 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 гро-

мадянського 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, упровадження 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 неідездатність 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 ряд 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 ан-

тикорупційній 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 в 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 їх 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 місцевих жителів, які здійснюють самоврядування безпосередньо або через місцесам-

врядні органи, 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 цілі правоохоронні органи та інститути громадянського суспільства.

На необхідність проведення реформи місцевої влади в Україні вказує відсутність масової практики антикорупційної діяльності на місцевому рівні, адже практично відсутні фахівці, здатні описати проблемне поле (визначити масштаб, ступінь вкоріненості і динаміку зміни рівня хабарництва, виявити корупційні зони в діловому і побутовому секторах, зіставити рівень суспільної небезпеки різних корупціогенних зон, по можливості виявити схеми отримання хабарів, порівняти отримані цифри з даними по інших регіонах); визначити передумови місцевої корупції (недоліки законодавства і процедур, рівень зарплат та соціального забезпечення працівників бюджетного сектора, ступінь розвитку соціальних інститутів, розуміння природи корупції, культурних особливостей і традицій, ступінь впливу зовнішніх агентів); оцінити можливості та обмеження системи протидії корупції (готовність до взаємодії з правоохоронними органами, рішучість відмовитися від корупційної практики, підтримка різних антикорупційних ініціатив).

Стан корумпованості владних структур в Україні, зокрема й на місцевому рівні є катастрофічним, про що свідчать дані численних міжнародних та національних досліджень.

Досвід провідних країн світу засвідчив, що боротьба з корупцією не стільки кримінальна, скільки системна, політична проблема. Перемоги корупцію – означає позбавити її системного характеру.

Крім того, потрібно визнати, що механізм протидії корупції є складним утворенням, що включає в себе компоненти як юридичного, так і іншого соціального порядку. Розглядаючи механізм протидії як різновид соціальної системи, не можна не відзначити, що, як і будь-яка система, механізм протидії корупції повинен мати матеріальну основу функціонування (економічні та соціальні умови). Дані умови можуть двояко впливати на функціонування механізму протидії: справляти позитивний або негативний вплив на весь процес протидії корупції. При цьому завдання самого механізму протидії, його елементів спрямована на нейтралізацію впливу негативних факторів, а тому в повній мірі відповідає функціям правоохоронних органів як особливого елемента механізму протидії корупції.

Література.

1. Михненко А. М. Проблеми взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства та суспільна безпека / А. М. Михненко, М. П. Месюк // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2009. – Вип. 1. – С. 32–41.
2. Борисов В. І. Громадянське суспільство та питання подолання корупції / В. І. Борисов, О. Г. Кальман // Вісн. Акад. прав. наук України : зб. наук. пр. – 2005. – № 2. – С. 168–173.
3. Воронкова Н. В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране обще-

ственного порядка в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Наталья Викторовна Воронкова ; Уфимский юрид. ин-т МВД РФ. – Уфа, 2007. – 22 с.

4. Толерантность и взаимоотношение населения и правоохранительных органов // Толерантность, открытость, лояльность, цивилизация: Межкультурный диалог. – Режим доступа : <http://www.tolz.ru/library/?id=29>.

5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 180-181.