

УДК 352.075:343.35:328.185

С. Задорожний

МІСЦЕВА ВЛАДА У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ

Здійснено аналіз деструктивного впливу корупції на суспільний розвиток на місцевому рівні. Запропоновано шляхи подолання цього негативного явища. Розроблено відповідні рекомендації для органів місцевої влади.

Ключові слова: місцева влада, протидія корупції, громадянське суспільство, суспільний розвиток, органи місцевого самоврядування.

Українська незалежна держава на сучасному етапі свого розвитку зіткнулася, на жаль, із небаченими досі викликами та загрозами своєму суверенітету, територіальній цілісності та системі захисту прав і законних інтересів своїх громадян. У час, коли на Україну чинять зовнішній тиск геополітичні актори, не менш серйозну небезпеку становить і внутрішній ворог в особі корумпованого чиновницького апарату як на центральному, так і на місцевому рівні.

Для того, щоб стати сильною державою, яку будуть, як мінімум, поважати на зовнішньополітичній арені, Україні потрібно першочергово подолати усі корупційні прояви всередині держави та ліквідувати чинники, що їх зумовлюють. Завдання це не з легких, тому потребує для свого вирішення мобілізації сил кожного громадянина як суб'єкта та об'єкта суспільного розвитку.

У масштабах держави викоринити корупцію досить складно, однак конче необхідно. Розпочати доцільно, мабуть, із подолання корупції на місцевому рівні, оскільки вона є підґрунтям корупції всердержавної, яка паралізувала державний управлінський апарат та саботує розвиток українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що на сучасному етапі розвитку суспільства проблема протидії корупції розглядається здебільшого в юридичній площині, зокрема в контексті кримінально караного діяння, а не як системне суспільне соціально-економічне явище. Окрім того, мало уваги приділяється тій небезпеці, яку зумовлює корупція на місцевому рівні.

Питання боротьби з корупцією, зокрема й у місцевих органах влади, певною мірою досліджували: С. Серьогін, О. Ткаченко, Є. Невмержицький, І. Даньшин, А. Закалюк, А. Михненко, С. Кравченко, М. Мельник, Л. Михайлова, М. Михальченко, О. Новікова, К. Абдієв, В. Мілер, А. Козонов та інші.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства необхідним видається дослідити особливості деструктивного впливу корупції на органи місцевої влади та визначити шляхи подолання цього явища спочатку на місцевому, а згодом і на державному рівні.

З огляду на те, що саме місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, судові та силові структури на місцях наділені певним комплексом владних повноважень, – саме вони повинні кваліфікуватись як органи місцевої влади та утворюють первинну ланку протидії корупції на місцевому рівні.

Адже, “місцева влада, пише Т. 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 тип 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 випливають 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 державне спрямування (відображають державний інтерес), зумовлені завданнями і проблемами державного значення та є втіленням політики деконденсації (мають агентське спрямування). 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 місцесамоврядні органи, існують на принципах самоорганізації та не підпорядковані ієрархічно іншим суб’єктам влади” [1]. Однак і місцеві органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування повинні, насамперед, представляти та захищати законні інтереси місцевих громад, відповідно їх можна об’єднати узагальнюючим терміном “місцева влада”.

Безперечно, процвітання корупції в Україні загалом і на місцевому рівні зокрема стало наслідком загального падіння моралі та невизначеності суспільних і людських цінностей. Головними факторами, які знижують ефективність протидії корупції, на думку експертів Центру Разумкова, є такі [2]:

- загальна політична ситуація в країні, інерція політичного протистояння;
- нероздільність бізнесу і влади;
- недосконалість системи організації влади на конституційному рівні;
- відсутність політичної волі з боку вищих інститутів влади;
- недосконалість законодавства;
- недоліки системи державних інститутів з протидії корупції;
- прояви корупції в діяльності правоохоронних та судових органів;
- недостатність впливу інститутів громадянського суспільства;
- загальний рівень політичної культури державної та політичної еліти.

Особлива небезпека корупції полягає в її “системності”, вона вражає і призводить до незворотних змін весь державний апарат. Корупція – одна з головних умов існування

організованої злочинності, оскільки, як правило, спонукає до злочинних дій. Існуючи в симбіозі, ці два явища становлять найбільшу серйозну небезпеку для держави та суспільства. Боротьба з цими явищами вкрай складна, тим більше, що твердо вибравши демократичний шлях розвитку, ми свідомо відмовилися від репресивних інструментів придушення, властивих тоталітарним і авторитарним державам. Дуже серйозну проблему також становить сформоване у більшості населення ставлення до корупції як до етичноприйнятного способу вирішення особистих проблем, до того ж у молодих людей це виражається сильніше, ніж у літніх.

Досліджуючи у Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції” поняття “корупція” і “корупційне правопорушення”, потрібно звернути увагу, що перше з цих понять належить до змісту другого, оскільки у визначенні “корупційне правопорушення” є посилання на ознаки корупції.

Відповідно до ст. 1 зазначеного закону, діяння визначається корупційним правопорушенням, якщо воно:

- є умисним;
- містить ознаки корупції;
- вчинене певним суб’єктом – особою, зазначеною у ст. 4 аналізованого закону;
- за нього законом встановлена юридична відповідальність певного виду – кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна.

Якщо перша, третя і четверта з названих ознак майже не потребують пояснень, то для відповіді на питання про те, чи містять діяння ознаки корупції, необхідно здійснити аналіз поняття “корупція”, яке міститься у ст. 1 Закону. Застосування цього наукового методу дає можливість встановити наявність трьох форм корупції та ознак кожної з них. При цьому тільки перша і друга запропоновані українським законодавцем форми корупції є корупцією в класичному розумінні цього визначення – як використання певною особою свого службового становища і пов’язаних із ним можливостей для незаконного збагачення, а також процес такого збагачення.

Отже, по-перше, корупцією є використання особою, зазначеною у ст. 4 зазначеного вище закону, наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди. Ознаки цієї форми корупції є:

- діяння у виді використання службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей;
- суб’єкт – особа, зазначена у ст. 4 згаданого закону;
- мета одержання неправомірної вигоди.

По-друге, корупцією є прийняття особою, зазначеною у ст. 4 цього закону, обіцянки/пропозиції неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Ознаки цієї форми корупції:

- 1) діяння у виді прийняття обіцянки/пропозиції неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;
- 2) суб’єкт – особа, зазначена у ст. 4 вказаного закону.

По-третє, корупцією є, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ст. 4 цього закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей. Суб’єктом корупції у цій формі може бути будь-яка деліктоздатна особа, а ознаками цієї форми корупції є:

- дія у виді обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ст. 4 аналізованого закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам;

– мета схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових та пов'язаних із цим можливостей.

Особливим видом деліктів (правопорушень) є адміністративний делікт – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (державним службовцем), унаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству. Ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає адміністративний делікт як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи діяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, особисту або громадську власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачена адміністративна відповідальність. За ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділяються на адміністративні злочини та адміністративні проступки. Суб'єктом учинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями.

Особливістю профілактики та попередження вчинення адміністративних деліктів у громадянському суспільстві є публічність органів державної влади, яка виражається, насамперед, у доступності для населення інформації щодо діяльності органів державної влади, а також можливості для громадян і громадських організацій впливати на їх діяльність.

Практика виявлення та розслідування зазначених адміністративних деліктів свідчить, що правоохоронним органам бракує повноти нормативного регулювання, науково-методичного забезпечення, а заходи щодо вдосконалення законодавства з питань боротьби з корупцією є фрагментарними. Правозастосовна діяльність суб'єктів боротьби з корупцією відзначається помилками, які негативно впливають на громадську свідомість. Найбільш розповсюджені з них такі:

- складення протоколу неуповноваженою на те посадовою особою;
- нехтування необхідністю здійснити своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне дослідження всіх обставин, передбачених ст. 247 – обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення і 280 – обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення КУпАП і з'ясувати: а) чи мало місце правопорушення, за яке особа притягається до відповідальності; б) чи містить діяння склад корупційного правопорушення, передбаченого Законом; в) чи особа є винною в його вчиненні; г) чи належить вона до суб'єктів даного правопорушення; д) чи не містить правопорушення ознак злочину; е) чи не закінчилися на момент розгляду справи строки, передбачені ст. 38 КУпАП; є) чи немає інших обставин, що виключають провадження у справі;
- недостатнє з'ясування мотиву і характеру вчиненого діяння, повноважень особи, яка його вчинила, наявності причинного зв'язку між діянням і виконанням останнього завдань і функцій держави.

Дослідження причин зазначених помилок показало, що ефективність протидії адміністративним корупційним деліктам значною мірою залежить від адекватності їх кваліфікації, яка є важливим етапом застосування відповідних норм антикорупційного законодавства. Практичне значення кваліфікації полягає у забезпеченні принципів законності, об'єктивної істини, відповідності стягнення вчинку. Її здійснення потребує від правозастосовувача спеціальної фахової підготовки, відповідного життєвого досвіду, знань і вмінь щодо заходів та методів застосування норм права.

Питання кваліфікації не тільки корупційних, а взагалі адміністративних деліктів ще не зайняли потрібного місця у наукових дослідженнях вчених-адміністративістів, не стали

предметом постійної уваги суб'єктів правозастосовчої діяльності, не увійшли до програм відповідних навчальних курсів, юридичних словників тощо.

При визначенні поняття “кваліфікація правопорушення” дослідники виходять з того, що цей термін означає встановлення відповідності, співвідношення з об'єктивною дійсністю і визначення юридичної сутності, дії або бездіяльності людини відповідно до норм права.

Кваліфікація адміністративних деліктів – це встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності ознак вчинених особою протиправних дій або бездіяльності до ознак складу делікту, передбаченого адміністративним законодавством.

Пізнання юридичної суті адміністративного делікту повинно ґрунтуватися на низці передумов, на підставі яких можливе здійснення кваліфікації. Передумовою кваліфікації корупційного адміністративного делікту є попередня діяльність до процесу кваліфікації з установаження і оцінки фактичних обставин вчинення делікту, що мають юридичну значущість, а також пошук відповідної адміністративно-правової норми, з'ясування її змісту.

Передумовами кваліфікації корупційних адміністративних деліктів є:

1) всебічне, повне та об'єктивне встановлення всіх фактичних обставин справи: з'ясовується, чи мала місце протиправна дія, у вчиненні якої звинувачується особа; встановлюється наявність у діях порушника складу делікту і відповідність його адміністративно-правовій нормі, що передбачає відповідальність за вчинені протиправні дії; з'ясовуються мотиви вчинення протиправних дій та винність особи, а також обставини, що впливають на тип і ступінь адміністративної відповідальності; вивчаються дані, що характеризують особистість порушника, тип і розмір заподіяної шкоди;

2) точне і достовірне визначення юридичного значення всіх фактичних обставин вчинених протиправних дій і особистості порушника;

3) правильний вибір норми та з'ясування її змісту і значення.

Аналіз практики притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні діяння свідчить, що найбільш суттєвими помилками з боку правозастосовувачів є помилки у кваліфікації діянь. Саме вони спричиняють суттєвий відсоток порушень законності при реалізації антикорупційного законодавства [3].

Однак причину існування корупції не можна звести лише до бюрократичних дій державних чиновників. Приватні особи та підприємці також стимулюють існування корупції шляхом дачі хабара чиновнику з метою отримання індивідуальних привілеїв і конкурентних переваг, адже залежність підприємців від державних чиновників в економічній діяльності в Україні ще дуже велика. Причин такого стану речей є багато, однак до основних, на нашу думку, належать:

1. *Відсутність вагомих результатів у реалізації державної антикорупційної політики місцевою владою.* Темпи поширення корупційних дій в Україні свідчать, що зусилля органів державної влади у цій сфері не приносять відчутних результатів, а окремі точкові заходи не дають підстав для висновку про адекватність боротьби з цією суспільною загрозою. Ефективність антикорупційних рішень, що приймаються на вищому державному рівні та місцевою владою знижується внаслідок їх свідомого блокування чи ігнорування. І це в той час, коли корупція в країні має унікальну здатність легко й швидко пристосовуватися до змін у суспільстві й державі та нового антикорупційного законодавства.

2. *Пасивність місцевих осередків інститутів громадянського суспільства.* Громадяни переконані, що вони не причетні до реалізації антикорупційної політики, а державні інституції не бажають залучати громадянство до вирішення проблем.

Доцільно зазначити, що ми живемо в умовах ринкового розвиненого капіталізму, проте не можемо сказати, що це стосується інституцій громадянського суспільства, вони тільки розбудовуються. Це, на нашу думку, дуже небезпечне явище, якщо демократія буде боротись з корупцією бюрократичними методами. Нормативно це враховано в Указі Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” від 24.03.2012 р. У ньому наголошено, що “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”. Однак, на жаль, більшість положень згадуваної стратегії є суто декларативними.

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. Особливу роль у цьому процесі повинні відігравати політичні партії та об’єднання громадян, засоби масової інформації, представницькі органи влади та окремі громадяни [4]. І розпочинати потрібно з районного та обласного рівнів.

3. Системність та тотальність корупції в державі. Значне поширення в Україні саме корупційних способів вирішення політичних, економічних, соціальних і гуманітарних питань, правових та судових спорів дає змогу зробити висновок про системність та функціональність корупції в усіх сферах державного і суспільного життя та фактичну незацікавленість чиновників у позитивних результатах боротьби з корупцією.

До національних особливостей корупції належать парадоксальні форми боротьби з нею (публічне визнання масової корупції у виступах державних чиновників, політиків і відверте гальмування процесів прийняття основоположних антикорупційних нормативно-правових актів).

Однак було б неправильно вважати, що корупція є проблемою лише України. Це глобальне явище, яке було завжди і всюди. Навряд чи можна його викоринити цілком, проте важливим є рівень поширеності, який потрібно намагатися знизити до мінімально можливого рівня. Поширення корупції стає реальною загрозою демократії та міжнародній безпеці. ООН, європейські установи, неурядові організації проводять з цих питань симпозиуми, конгреси та конференції спеціалістів.

Таким чином, коли на найвищому державному рівні існують всі передумови для прояву корупції, немає нічого дивного в тому, що вказане явище поширене на місцевому рівні, адже як кажуть: “риба гниє з голови...”.

Треба розуміти, що подолання корупції (насамперед на місцевому рівні) стане запорукою суспільного розвитку, тобто якісної зміни всієї структури суспільства аж до

зміни способу мислення людей, що призводить до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва. Тобто таких змін, які відповідають інтересам більшості, сприяючи підвищенню якості життя людей і дозволяючи їм впевненіше дивитися в майбутнє [5]. Тому розпочинати дієві кроки необхідно уже на сьогодні.

Висновки

Зважаючи на те, що основними завданнями місцевої влади є забезпечення виконання нормативно-правових актів України та забезпечення прав і свобод громадян на відповідній території, неабияка увага повинна приділяти заходам протидії корупції, яка зумовлює деструктивний вплив на суспільний розвиток.

На сучасному етапі потрібно нормативно розширити можливості отримання інститутами громадянського суспільства інформації, пов'язаної з діяльністю органів місцевої влади, що дасть можливість повністю реалізувати потенціал конструктивної взаємодії у боротьбі з корупцією. Головним законодавчо закріпленим принципом діяльності місцевої влади має стати принцип служіння народу. Органи місцевої влади повинні працювати для громадянського суспільства, бути підзвітними йому та співпрацювати з його інститутами.

Органам місцевої влади доцільно розробити комплекс заходів, спрямованих на активізацію інформаційного обміну у сфері протидії корупції між громадськими організаціями, іншими інститутами громадянського суспільства.

Література

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — Т. 5: Територіальне управління. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. — С. 180, 181.
2. Аналитический доклад Центра Разумкова // Национальная безопасность и оборона [Текст]. — 2009. — № 7.
3. Запобігання та протидія корупції [Текст] : навч. посіб. / за ред. проф. Михненко А. М. ; А. М. Михненко, О. В. Руснак, А.М. Мудров [та ін.]. — 4-е вид., доп. і перероб. — К. : НАДУ, 2012. — 536 с.
4. Борисов В. І. Громадянське суспільство та питання подолання корупції / В. І. Борисов, О. Г. Кальман // Вісник Академії правових наук України [Текст] : зб. наук. пр. — 2005. — № 2. — С. 168—173.
5. Управління суспільним розвитком [Текст] : слов.-довід. / за заг. ред. А. М. Михненко, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во НАДУ, 2006. — 210 с.

S. Zadorozhnyi

LOCAL GOVERNMENT IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

The article analyzes the destructive impact of corruption on social development at the local level. The ways to overcome this negative phenomenon are suggested. Certain recommendations for local authorities are elaborated.

Key words: local government, anti-corruption, civil society, social development, local governments.