

УДК 321.1

**Бортник С. М.,**

кандидат юридичних наук, декан факультету кримінальної поліції Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

В статті розглянуто основні проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні. Проаналізовано підстави та рівень корупції в органах місцевого самоврядування. Встановлено вплив неурядових організацій на підвищення ефективності роботи органів публічного управління у вирішенні проблем протидії та запобігання корупційних проявів. Запропоновано шляхи подолання корупції в органах місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* корупція, корупційні правопорушення, антикорупційна політика, антикорупційні органи, громадські організації.

В статье рассмотрены основные проблемы реализации антикоррупционной политики в Украине. Проанализированы основания и уровень коррупции в органах местного самоуправления. Установлено влияние неправительственных организаций на повышение эффективности работы органов публичного управления в решении проблем противодействия и предотвращения коррупционных проявлений. Предложены пути преодоления коррупции в органах местного самоуправления.

*Ключевые слова:* коррупция, коррупционные правонарушения, антикоррупционная политика, антикоррупционные органы, общественные организации.

The article considers the main problems of implementation of anti-corruption policy in Ukraine. Analyzed the base and the level of corruption in local government. The influence of non-governmental organizations to improve the efficiency of the public administration

in solving the problems of counteraction and prevention of corruption. The ways of overcoming corruption in local government.

*Keywords:* corruption, corruption offenses, anti-corruption policy, anti-corruption bodies, non-governmental organizations.

**Постановка проблеми.** Сьогодні, в умовах реформування майже всіх сфер життя в Україні, суспільна небезпека корупційних правопорушень, їх розповсюдженість в органах державної влади і місцевого самоврядування викликають зневагу та недовіру населення до владних інститутів, що становить загрозу національній безпеці України, а також зумовлюють необхідність запобігання будь-яким проявам корупційного спрямування.

Загалом в державі вкрай актуальним постає дослідження, насамперед, проблем запобігання та протидії корупції з ряду причин, а саме: 1) корупційні прояви в державному апараті є головною перепорою на шляху реалізації будь-яких реформ; 2) зниження довіри населення до влади через високий рівень корупції в суспільстві, про що свідчать результати світового Індексу сприйняття корупції CPI 2015 року [1]; 3) необхідність виконання антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейського Союзу (далі – ЄС); 4) відсутність міжнародних інвестицій, які б зі зниженням рівня корупції, поступали б в державу тощо.

Крім того, в Україні, за умов поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної криз, корупція стала істотно впливати на функціонування окремих органів публічної влади та на зниження ефективності системи публічного управління в цілому.

Певні законодавчі та організаційні зміни, які були зроблені останнім часом, могли б зменшити рівень корупційних проявів в державі, однак створені органи та агенції, ухвалене антикорупційне законодавство належним чином поки що не запрацювали.

**Аналіз дослідження даної проблеми.** Багато наукових розробок присвячено питанням боротьби та запобігання корупції в органах державної влади в працях: Р.А. Калюжного, В.В. Козака, М.І. Мельника, В.Я. Настюка,

Є.В. Невмержицького, М.Д. Руденка, Є.Д. Скулиша, О.С. Хмари та інших.

В різні часи проблематикою дослідження корупційної злочинності займалася низка таких видатних вчених, як: П.П. Андрушко, О.Ф. Бантишев, Б.В. Волженкін, О.О. Дудоров, С.І. Дячук, В.Ф. Кириченко, М.Й. Коржанський, Б.В. Леонов, В.А. Ломако, О.А. Мартиненко, В.Д. Меньшагін, О.С. Новаков, М.І. Панов, Є.В. Прокопович, В.І. Рибачук, А.А. Стрижевська, А.М. Трайнін, М.І. Хавронюк, Г.І. Чангулі, С.А. Шалгунова та інші.

У вирішення питань запобігання й боротьби із цим явищем зробили значний внесок також учені в галузях кримінального права, кримінології та криміналістики, а саме: Л.І. Аркуша, Ю.В. Баулін, Л.В. Білінська, В.Є. Боднар, В.І. Борисов, Т.М. Брус, О.Ю. Бусол, С.А. Буткевич, В.В. Голіна, А.І. Долгова, В.А. Журавель, В.М. Киричко, В.Г. Ковальов, В.О. Коновалова, О.М. Костенко, М.А. Погорецький, В.Я. Тацій, В.Ю. Шепітько, Н.М. Ярмиш та інші науковці.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень, чимало теоретичних і практичних питань протидії корупції висвітлено фрагментарно, вони не мають комплексного характеру, а обмежується лише аналізом корупційних правопорушень і розглядом окремих елементів механізму їх протидії без врахування положень антикорупційної реформи.

Тому доцільним залишається розробка прикладних механізмів запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

**Метою** цієї статті є висвітлення проблем реалізації антикорупційної політики в Україні, зокрема в органах місцевого самоврядування, та розробка пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування системи запобігання і протидії кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є головним аспектом сучасної державної правової політики в Україні. В цьому процесі саме досягнення успіху є передумовою для формування у громадян довіри до

влади, зростання економічного потенціалу країни, покращення добробуту її населення.

Як зазначає О.В. Клок, що в українському законодавстві існують чимало нормативно-правових актів, які передбачають різні напрямки й форми попередження і протидії корупційним правопорушенням. Але засоби, що вживалися державою протягом останніх десятиліть у боротьбі з корупційними проявами, не були ефективними. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найкорумпованіших у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце зі 176 країн, у 2014 р. – 142 місце із 175, у 2015 – 130 місце з 168. Через несприятливі умови для ведення бізнесу в Україні втрачаються можливості щодо залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, упровадження передових технологій й підвищення економічного рівня держави. Ось чому подолання корупції повинно бути одним з пріоритетних завдань державної політики, причому не декларативно проголошеної, а реально здійснюваної [2, с. 3].

Відповідно до цього, боротьба з корупційними правопорушеннями перетворюється на питання збереження державної цілісності, а протидія корупційним проявам – на первинну, головну мету Стратегії національної безпеки України.

Слід зазначити, що в Україні створено систему антикорупційного законодавства, яке охоплює всі сфери суспільного життя і включає різні види нормативно-правових актів.

Основним антикорупційним нормативно-правовим актом в Україні є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, який вступив в силу з 26 квітня 2015 року.

Відповідно до статті 2 вищевказаного Закону відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами [3].

Корупція являє собою негативне явище, яке притаманне всім країнам світу. Найбільших своїх проявів вона набувала завжди в період реформ в державі.

На думку С.О. Телешун, корупція (до речі, як і тероризм) є не традиційним злочином, а, насамперед, соціальним, політичним та економічним феноменом, який виявляє себе в конкретних злочинних акціях, за які в національних законодавствах і міжнародному праві передбачена кримінальна відповідальність. У стандартних випадках наявні чотири складники корупції: державний службовець або політичний діяч, який, діючи заради власного зиску, порушує чинне законодавство й норми державної установи, завдає шкоди інтересам громадськості та суспільної моралі або догоджає третій стороні (її форми можуть мати різні ознаки), яка винагороджує державного чи політичного діяча матеріальними благами чи іншими послугами за доступ до фінансово-матеріальних ресурсів і важелів влади [4, с. 349–350].

Акцентуємо увагу на тому, що до зневіри населення держави, зменшення інвестиційної привабливості та бажання європейських і світових фондів працювати з Україною на різних рівнях, призводить відсутність результатів системної боротьби з корупцією. Постійні корупційні скандали та обмеження політичної волі в боротьбі з вказаним явищем відштовхують Україну на останні місця в рейтингу розвинених країн світу з геополітичного, економічного та інших проривів.

В Україні протидія корупції ускладнюється тим, що корупційні стосунки набули поширення на всіх рівнях державної влади та управління, в політичному процесі загалом. Практично всі гілки влади та владні інститути, органи місцевого самоврядування вражені нею. На вищому державному рівні нівелюється ефективність прийнятих антикорупційних рішень внаслідок їх свідомого блокування чи нехтування.

Підстави дійти висновку про системність корупції в усіх сферах державного та суспільного життя дає поширення корупційних способів вирішення політичних, економічних і соціальних питань, правових спорів, що свідчить про загрозу формування в Україні певної «корупційної культури», коли у

свідомості громадян окремі посади асоціюються з можливостями отримання незаконної вигоди.

Протидія корупції, як визначає В.Г. Севрук, є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно важливою і складною справою. Це повною мірою стосується й України, для якої корупція стала чинником, що реально загрожувє національній безпеці і конституційному ладу держави [5, с. 80].

Згідно з положеннями ст. 19 Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [6]. Це стосуються всіх службових осіб без винятку, незалежно від їхнього службового становища (звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу), відомчої приналежності органу, характеру та сфери його діяльності, обсягу повноважень або форми власності, на підставі якої створені та функціонують підприємства, установи й організації.

Так, відповідно до інформації про вжиті органами прокуратури України заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень у 2014 році, до суду за результатами розслідування направлено 448 (30 % від загальної кількості розслідуваних усіма правоохоронцями) обвинувальних актів щодо 547 осіб, які вчинили 609 кримінальних корупційних правопорушень (із них 74 підозрюваних утримувалися під вартою). З них – 152 службові особи органів місцевого самоврядування [7].

Прокуратурою, єдиним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, після вступу в дію Закону України «Про запобігання корупції» ініціювалося проведення службових розслідувань у порядку, визначеному ч. 3 ст. 65 цього Закону («Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення»). За інформацією Генеральної прокуратури України, яка оприлюднена на офіційному сайті, упродовж 2015 року внесено 612 подань, за їх результатами 326 осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності, звільнено –

108. Ще 83 особи, яких притягнуто до відповідальності, не звільнено через їх перебування на виборних посадах [8].

В Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» зазначено, що за даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року [9].

Відсутність дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективність діяльності органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності, пояснює високий показник сприйняття корупції громадянами, про що свідчить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів. При цьому Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001, так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики [10]. Однією з основних причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері стала відсутність всупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану та ефективності її виконання.

Подальше реформування вказаної вище сфери відбулося завдяки прийняттю Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», в якому чітко визначено перелік поставлених законодавцем проблем та порядок їх вирішення.

Із цього переліку випливає, що пріоритетним підходом у питанні подолання корупції є низка встановлених законодавством механізмів, у тому числі, активна співпраця із громадськістю.

Проте, неможна не погодитись з позицією В.М. Пасічника, який зазначив, що безпосередньою умовою успіху боротьби з корупцією є посилення покарання за корупцію, запровадження кримінальної відповідальності за вчинення цього злочину [11, с. 6]. Так, у Грузії боротьба з корупцією дала позитивні результати, оскільки широко використовувалися арешти та

звільнення з роботи, зокрема протягом короткого проміжку часу були звільнені щонайменше 15 тисяч поліцейських та майже 40% службовців; а в Китаї за відмивання брудних грошей, за отримання хабарів або вчинення іншого корупційного вчинку чекає публічна страта та конфіскація всього майна. У Франції, коли до влади прийшов генерал Ш. де Голь, в один день були звільнені усі судді цієї країни. Цікавим також є досвід Ізраїлю, який завдяки значним соціальним пільгам для чиновників і суровому покаранню у разі виявлення корупційних діянь досягнув такого рівня, коли корупція практично відсутня, а також Німеччини, де основою боротьби з корупцією було завдання знищення матеріальної бази злочинних угруповань, що досягається конфіскацією майна і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання «брудних» грошей у цій країні [12, с. 373]. Такі радикальні заходи потрібно застосовувати також і в Україні.

В реалізації антикорупційної політики значно більших результатів можна досягти, якщо залучати неурядові, громадські організації. Сьогодні в Україні важливість взаємодії органів державної влади, зокрема, органів місцевого самоврядування, та громадянського суспільства у сфері протидії поширенню корупційних правопорушень обумовлюється:

а) низькими показниками довіри населення до політичних інститутів в цілому, а це, в свою чергу, поширює суспільний скептицизм щодо діяльності держави у запобіганні корупції;

б) корумпованим станом системи правосуддя, що позбавляє громадян ефективних державно-правових механізмів захисту своїх прав і свобод, тим самим посилюючи значення неурядових та правозахисних організацій;

в) зростанням уваги з боку Єврокомісії до України у питанні вирішення проблеми корупційних проявів при підготовці звіту щодо виконання українською стороною Плану дій «Україна – ЄС», що вимагає активізації процесу залучення громадян, у тому числі через організації громадянського суспільства, до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції.

Отже, потребує врахування конституційно-правова практика становлення та регламентації місцевого



самоврядування на сучасному етапі в європейських країнах. Це свідчить про необхідність поліпшення економічної основи діяльності місцевого самоврядування, використання різноманітних форм його організації, а також якнайширшого залучення членів територіальних громад тощо.

Необхідно зазначити, що із метою застосування превентивних механізмів та заходів щодо викриття корупційних проявів на всіх рівнях влади законодавством впроваджено передовий європейський інститут – захист викривачів корупції. Інформація про таких осіб може бути розголошена лише за їх згодою.

Відповідно до статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» особи, які надають допомогу у викритті корупції, перебувають під захистом держави. Законом передбачено, що повідомлення про корупцію може здійснюватися без зазначення авторства, тобто анонімно. Водночас таке повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, міститиме фактичні дані, які можуть бути перевірені [3].

Таким чином, для впровадження антикорупційних змін в Україні необхідно:

- налагодити ефективну роботу Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та зобов'язати їх інформувати громадськість про результати своєї діяльності;
- забезпечити незалежність в роботі антикорупційних органів;
- здійснити реформу судової системи;
- запровадити роботу системи електронного декларування та державних закупівель;
- законодавчо закріпити необхідність проведення поліграфічного дослідження при проходженні конкурсу на ключові посади державної служби, при просуванні по службі тощо;
- забезпечити покарання для посадовців, що вчинили корупційне правопорушення, з неможливістю подальшого зайняття посади державного службовця;

– створити інформаційні продукти, освітні програми щодо висвітлення ними негативних наслідків корупційних діянь, та впровадити їх в інформаційний простір на різних рівнях;

– створити умови для залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності органів державного управління з послідуочим вихованням кадрів та набуттям ними навичок у запобіганні корупції.

**Висновки.** Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством в цілому. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції.

Виходячи з зазначеного вище, ми пропонуємо наступні шляхи вирішення проблем корупційних проявів в органах місцевого самоврядування: а) створити інституціональний механізм формування та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики шляхом започаткування роботи Національного агентства з питань запобігання корупції та сприяння активній діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики; б) створити ефективну систему виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; в) створити дієвий механізм захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції; г) впровадити системний підхід до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків; д) усунути передумови вчинення корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур.

**Література:**

1. Індекс корупції CPI 2015 (Official site of Transparency International Ukraine) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>
2. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Клок ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2016. – 20 с.
3. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Верховна Рада України; Закон від 14.10.2014 № 1700-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>
4. Телешун С.О. Корупція / С.О. Телешун // Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трошинський, Ю.П. Сурмін та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 349–350.
5. Севрук В.Г. Деякі аспекти протидії корупції в Україні / В.Г. Севрук // Актуальні питання протидії корупції: стан, проблеми та перспективи на майбутнє : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 17 жовт. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 80–81.
6. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Інформація про вжиті органами прокуратури України заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень у 2014 році (згідно з вимогами ч. 1 ст. 19 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції») [Електронний ресурс] : офіційний сайт Генеральної Прокуратури України. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=150542](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=150542)
8. Органами прокуратури вживались заходи щодо імплементації положень Закону України «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс] : офіційний сайт Генеральної Прокуратури України. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&c=view&t=rec&id=168139](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&c=view&t=rec&id=168139)
9. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
10. Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3431.

11. Пасічник В.М. Демократизація державного управління у контексті забезпечення національної безпеки та боротьби з корупцією / В.М. Пасічник. // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 13. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_13\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_5)

12. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) (концептуальні та організаційно-правові засади) / Г.П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 543 с.

УДК 351.7

**Дрозд О. Ю.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ**

Аналізуються види, правовий статус, основні завдання та функції ВНЗ із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Досліджуються проблеми відбору кандидатів на навчання до ВНЗ МВС України, форми правового врегулювання взаємних прав і обов'язків між ВНЗ та особою, яка навчається, а також організація персонального розподілу випускників.

*Ключові слова:* академія, вища освіта, вищий навчальний заклад зі специфічними умовами навчання, звільнення зі служби в поліції, інститут.

Анализируются виды, правовой статус, основные задачи и функции вузов со специфическими условиями обучения, осуществляющих подготовку полицейских. Исследуются проблемы отбора кандидатов на обучение в вузы МВД Украины, формы правового регулирования взаимных прав и