

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті визначено теоретико-методологічні та прикладні підходи щодо аналізу державного регулювання запобігання та протидії корупції, розкрито особливості формування комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, державне управління, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, механізми державного регулювання, корупція, політика, посадові особи місцевого самоврядування, громадянське суспільство.*

### I. Вступ

Поза корупційною чи антикорупційною риторикою, тиражованою політиками і засобами масової інформації, слід визнати, що корупція за своєю суттю є серйозною загрозою для національної безпеки, функціонування публічної влади на основі права і закону, верховенства закону, демократії і прав людини, рівності та соціальної справедливості.

Стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість і зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі подолання корупції.

Наслідки корупції поширюються на всі сфери суспільного життя, створюють соціальне напруження, породжують у населення зневіру в здатності влади подолати системну кризу. Саме тому на сучасному етапі розвитку Української держави особливого значення набувають наукові дослідження з цієї тематики.

Про наявність боротьби з корупцією із застосуванням при цьому комплексу необхідних заходів свідчить багато пропозицій і рекомендацій наукового змісту, законодавчих рішень, що регулюють правові відносини у зазначеній сфері. Невеликий у вимірах історичного часу незалежний розвиток України гальмується через негативний вплив корупції на соціальну, політичну і правову свідомість населення держави та діяльність її апарату управління.

Значний внесок у вивчення цієї проблеми зробили Л. Багрій-Шахматов, І. Голосніченко, А. Долгова, О. Кальман, М. Камлик, Н. Кузнєцова, М. Мельник, Е. Невмержицький,

О. Новаков, В. Попович, В. Сташис, М. Хавронюк та ін.

У галузі державного управління проблема корупції в органах публічної влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу нормативно-правового регулювання діяльності персоналу в системі публічної служби (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, М. Стрельбицький, В. Щербань та ін.).

При цьому науковцями недостатньо висвітлено специфіку корупції в системі публічної влади, зокрема готовність суб'єктів корупційних відносин до протиправної діяльності в органах місцевого самоврядування, дезорганізаційні та реорганізаційні впливи корупції на територіальну громаду, нечітко визначено роль громадянського суспільства у процесі протидії корупційним практикам.

Актуальність дослідження посилюється потребою сучасного наукового обґрунтування та розробки комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні.

### II. Постановка завдання

Прийняття Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. № 3206-VI, на жаль, ще не повною мірою змінює криміногенну ситуацію у цій сфері [1]. Більше того, масштаби корупції ще є сталими, а її вплив не припинено повною мірою.

Поряд з окремими органами державної влади, деякі органи місцевого самоврядування все більше втягуються в корумповану систему влади і тим самим не тільки стають поживним середовищем для організованої злочинності, а й інколи навіть намагаються створити у своїх межах організовані злочинні групи. Органи влади усіх рівнів завжди приваблювали керівників організованих злочинних груп, особливо економічної спрямованості, які намагаються використовувати їх, переважно, з метою великого і незакон-

ного збагачення. Сьогодні на рівні муніципалітетів найбільш небезпечним симбіозом організованої злочинної групи є єдність злочинних дій кримінальних елементів, корумпованих представників правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування. Це явище ще не стало, на наш погляд, предметом глибокого наукового дослідження й адекватної оцінки, оскільки глибоко законспіроване і намагається завжди бути в "тіні".

Саме тому питання запобігання і протидії корупції як у державі, так і в діяльності органів місцевого самоврядування, потребують не лише вдосконалення, а й системного вивчення, адже повнота запобігання корупційним правопорушенням та їх припинення лише самими правоохоронними органами не можлива.

Метою статті є розробка комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні.

### III. Результати

Сьогодні корупція вразила більшість сфер суспільного життя вона реально протистоїть конституційному і суспільному ладу, є причиною небувалого зростання в Україні "тіньової" економіки та економічної злочинності. Корупція проникла у владні інституції, залучила чимало політичних і громадських діячів та значну частину державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Згідно з Індексом сприйняття корупції (щорічний рейтинг країн світу, що укладається міжнародною організацією Transparency International), Україна у 2011 р. посіла 152-ге місце зі 183 держав (поряд із Таджикистаном) [2].

Виникає занепокоєння, що позиція України в зазначеному рейтингу несуттєво змінюється протягом тривалого часу і залишається далекою від пріоритетів держави: у 2010 р. – 134-те місце зі 178 держав, у 2009 р. – 146-те зі 180, у 2008 р. – 134-те зі 180, у 2007 р. – 118-те зі 179, у 2006 р. – 99-те зі 163, у 2005 р. – 107-ме зі 158 [3].

Тенденція до усвідомлення факту, що корупція є багатоаспектним соціальним явищем, позитивно вплинула на заходи та кроки законодавця при розробці механізмів подолання корупції в Україні.

Дійсно, минулий 2011 р. у сфері антикорупційної політики нашої держави можна вважати знаковим. Підставою для такого твердження є прийняття двох базових документів у цій сфері. По-перше, прийнято Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції", який набрав чинності 1 липня 2011 р. [1]. По-друге, Главою Держави на найближчі п'ять років визначено основні стратегічні напрями державної політики в антикорупційній сфері, а саме Указом Пре-

зидента від 21.10.2011 р. № 1001 затверджено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. [4].

Для реалізації Національної антикорупційної стратегії Постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. [5]. За структурою вона відповідає Національній антикорупційній стратегії та містить перелік заходів, обсяги і джерела фінансування, очікувані результати, індикатори, строки, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів.

Розглядаючи корупцію як політичну проблему, слід зазначити, що особлива небезпека політичної корупції полягає в тому, що вона підриває фундаментальні основи функціонування суспільства і влади, руйнує демократичні принципи, оскільки здійснюється, на перший погляд, легітимно, а фактично – поза правовим полем. Це: незаконний лобізм, протекціонізм, торгівля впливом, незаконне використання грошових і товарних потоків на виборчі кампанії та інші політичні цілі під майбутні дивіденди: державні посади, фінансові пільги, одержання державних замовлень, квот, кредитів та інших привілеїв. У західних суспільствах цей феномен названий "кухнею влади", що включає до процесів прийняття рішень, крім офіційних структур влади, також бізнесменів, банкірів, власників мас-медіа, лідерів мафіозних груп тощо [6].

Тому серед основних причин і факторів поширення корупції в органах місцевого самоврядування (за деякими оцінками, на рівень муніципалітетів припадає 75% обсягу корупційного ринку) можна виділити такі:

- політичні. Специфіка політичної корупції полягає в тому, що це "вершковий" тип корупції, а її суб'єктами є особи, які приймають політичні рішення. Їй не притаманна негайна матеріальна вигода, або прямо корисна зацікавленість корупціонера. Її безпеку слід розцінювати з позиції розбудови правової, демократичної держави. Тема політичної корупції тісно пов'язана з теорією політичної ренти як еквіваленту ренти економічної, яку одержують у рамках політичного процесу. Політична рента тісно пов'язана з державним регулюванням різних сфер економічного життя. Її механізм полягає в тому, що із наявних альтернативних рішень політик (керівник органу місцевого самоврядування) вибирає той варіант, який задовольняє його особисту зацікавленість, а не інтереси суспільства в цілому [6];
- соціально-економічні. Вони виражаються у протиправному використанні політичною елітою, державними чиновника-

ми процесів, пов'язаних з реформуванням економіки, зокрема, приватизації державного і комунального майна, наданні пільг та переваг "своїм" корпоративним групам, використанні державних ресурсів, комунальної власності територіальних громад в особистих інтересах, незаконному ліцензуванні, квотуванні та лобізмі під час прийняття економічних рішень усупереч інтересам держави і територіальної громади [7];

- соціально-психологічні. Формується "корупційна ментальність" населення: зорієнтованість значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань, унаслідок чого корупція із соціальної аномалії перетворюється у правило поведінки; впевненість громадян у корумпованості влади, неефективності антикорупційних діянь та пріоритетності суворого покарання винних за їх скоєння; низька психологічна готовність, а тому і слабка активність населення та недержавних структур у питаннях протидії корупції, відсутність дієвої співпраці між ними та державними органами, органами місцевого самоврядування. У суспільстві існують подвійні моральні стандарти. З одного боку, корупція, особливо у верхніх ешелонах влади, вважається суспільно неприйнятною, і це офіційно декларується, а з іншого – корупція, особливо низова, стала невід'ємною частиною буття пересічного українця. Обвинувачення в корупції стали настільки звичними, що межа між нормою поведінки і відхиленням практично стерлась. Як даність сприймається те, що, критикуючи чиновників і державу, громадянин не помічає своєї "маленької" корупції [7].

В умовах, коли корупція набуває все більшого розмаху на території України, посилюється необхідність упровадження ефективного механізму протидії та запобігання їй.

Дійсно, державна влада не в змозі забезпечити протидію побутовій корупції, також "зверху" неможливо своєчасно виявляти конфлікт інтересів. Ці дії можуть бути ефективними саме на муніципальному рівні, оскільки для цього є передумови як позитивного, так і негативного характеру, зокрема:

- на відміну від державного та регіонального рівнів, де відносини влади і суспільства визначаються не безпосередньо громадянами, а різними інститутами, що їх представляють, в органах місцевого самоврядування зацікавленою стороною може бути все місцеве співтовариство (територіальна громада), а не тільки органи влади;

- загальне неприйняття корупції в місцевому співтоваристві і постійне "підтримання чистоти" можуть бути більш ефективними, ніж разові кампанії і силові методи боротьби з корупцією;
- підвищення політичної та правової культури населення в напрямі формування атмосфери антикорупційного світогляду (проведення органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства відповідних освітньо-виховних заходів у школах, ВНЗ та інших освітніх закладах);
- більшість громадських організацій діє саме на муніципальному рівні, отже, місцеві нормативні акти легше обговорити і за необхідності змінити, ніж організувати аналогічні дії на регіональному рівні;
- деякі корупційні злочини, які не підпадають під дію кримінального законодавства, можуть бути припинені на місцевому рівні шляхом застосування несилових, "місцевих" методів, таких як публічне сповіщення, громадський осуд, обмеження на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, на участь у тендерах та ін.

Експерти ООН зазначають: "Децентралізація управління після розвалу старої системи підняла проблему корупції місцевого самоврядування в усій Східній Європі. Це одна з причин, чому боротьба з корупцією має починатися на місцевому рівні, як це робиться в Болгарії, Польщі, Сербії тощо, де можна спостерігати появу "чистих" муніципалітетів і місцевих філій НУО, які безпосередньо борються з корупцією. Місцеві адміністрації швидше відгукуються на волю народу, ніж державний та регіональний рівні, що ще більше зміцнює аргументи на користь антикорупційної діяльності на місцевому рівні. Місцеві жителі можуть давати оцінку роботі місцевого самоврядування, судячи з якості послуг, які вони отримують. Ось чому так важливо для місцевого самоврядування домогтися створення функціонально цілісної системи, в якій підтримується високий рівень інтегрованості, чесності і гордості на всіх рівнях публічної влади, приватних інститутів (бізнес-структури) та інститутів громадянського суспільства (НУО). Ці три типи інститутів повинні працювати разом у коаліції, щоб боротися проти корупції і домогтися більшої цілісності та прозорості у наданні послуг на місцевому рівні. Працювати разом легше на місцевому рівні, де кількість і різноманітність гравців менше, ніж на національному рівні" [8].

Органами місцевого самоврядування проводиться відповідна робота щодо соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій. Уже стало очевидним, що без створення системних механізмів

мів запобігання корупції на місцевому рівні національні антикорупційні дії можуть повністю знівелюватися.

Тому ми вважаємо за доцільне в рамках комплексного механізму протидії корупції запропонувати прийняття відповідних програм на муніципальному рівні.

При створенні муніципальної Програми протидії корупції важливо дотримуватися таких принципів.

1. Широка громадянська участь та інформаційна відкритість. Узгоджену позицію місцевої громади щодо запобігання корупційним проявам можна виробити, лише застосовуючи спеціальні методи залучення мешканців до процесу створення цієї програми, забезпечуючи постійне інформування громадян про всі новації роботи. Крім того, активні, небайдужі громадяни – важливий і недорогий ресурс створення і реалізації програми.

2. Адаптивність. Корупціонери вміють підлаштовуватися під ситуацію, що змінилася, набуваючи стійкості до антикорупційних дій і придумуючи нові способи вимагання. Програма повинна бути “мобільною”: містити різні механізми протидії, а не одноманітні схеми дій, мати оптимальний механізм коригування.

3. Ефективність. Громадські ресурси не безмежні, тому програмні заходи повинні давати максимальний ефект при мінімумі витрат. Розробникам програми необхідно визначити пріоритетні напрями за оптимальним співвідношенням важливості і досяжності завдання.

4. Системність. Ефект від комплексної програми більше, ніж сума результатів дій різних відомств, відповідальних за протидію корупції. Синергія дій забезпечується за рахунок створення нових зв'язків усередині місцевої громади – інформаційних і організаційних.

Робота над Програмою протидії корупції принципово не відрізняється від створення будь-якої іншої муніципальної програми і може включати ті самі етапи:

- аналіз ресурсів, наявних для створення програми: кадри (ініціативна група – представники громадських організацій, правоохоронних органів, бізнесу, а також експерти, активні громадяни), інформація, грошові кошти на залучення зовнішніх експертів (необов'язково бюджетні);
- діагностика: визначення якісних і кількісних характеристик проблем, а також можливостей і обмежень для їх вирішення;
- навчання: вивчення теорії та практики протидії корупції, напрацювання ідей для подальшого обговорення;

- громадська кампанія: інформування громадян про проведену роботу, залучення максимально широкого кола активістів у процес роботи над програмою;
- опис програми: визначення її цілей, пріоритетів, завдань та індикаторів їх досягнення;
- створення механізму реалізації програми: формування керівного та контрольного органів програми, робочих груп за напрямами, створення системи мотивації та забезпечення діяльності робочих груп;
- створення системи моніторингу: вимірювання індикаторів досягнення цілей, оцінювання якості виконання, механізм коригування програми;
- прийняття програми: широке обговорення, затвердження.

Боротьба з корупцією повинна бути не короткочасною кампанією, а щоденною, послідовною і буденною роботою всіх правоохоронних органів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та структур громадянського суспільства

Вбачається, що для муніципального рівня наразі існують чотири основні можливості профілактики корупції:

- 1) вдосконалення нормативно-правової бази з метою відкритості органів місцевого самоврядування, усунення умов для безконтрольного та довільного прийняття рішень;
- 2) запровадження позитивної практики антикорупційної експертизи нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 3) залучення жителів через інститути громадянського суспільства до взаємодії з органами місцевого самоврядування та здійснення відповідного контролю за їх діяльністю;
- 4) запровадження посади в органах місцевого самоврядування уповноваженого по боротьбі з корупцією.

#### **IV. Висновки**

Підсумовуючи, можна констатувати, що через багатогранність явища корупції існують різні наукові підходи до його правового й наукового визначення та розуміння сутності.

Визначивши окремі проблемні питання протидії корупції в сучасній Україні, доходимо висновку, що корупційні прояви, пов'язані з органами місцевого самоврядування, необхідно надалі досліджувати в кількох аспектах:

1. За сферою дії:
  - а) в самих органах місцевого самоврядування (внутрішня корупція);
  - б) у відносинах з іншими суб'єктами, що знаходяться на території муніципального утворення (підприємницькими організаціями);

ми, індивідуальними підприємцями, населенням та ін.

2. За спрямованістю:

а) кримінальні злочини, що охоплюються поняттям “корупція”, насамперед, посадові та економічні;

б) посадові правопорушення;

в) посадові проступки.

3. За суб'єктами:

а) сільський, селищний, міський голова;

б) посадові особи місцевого самоврядування;

в) депутати представницьких органів муніципальних утворень.

Такі дослідження сприятимуть розробці теоретичних підходів до подальшого вивчення явища корупції й виробленню наукових обґрунтувань для його подолання.

#### Список використаної літератури

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
2. Corruption Perceptions Index 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (дата звернення: 17.04.2012).
3. Корупція в Україні: соціальне коріння [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.ua.edu.ua/2012/koruptsiya> (дата звернення: 19.04.2012).
4. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 // Офі-

ційн. вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.

5. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки: постановка Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 // Офіційн. вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3431.
6. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 364 с.
7. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 / Є.В. Невмержицький. – К., 2009. – 364 с.
8. Программа Развития ООН (Региональное Бюро по странам Европы и СНГ) “Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах: практические уроки” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/> (дата звернення: 19.04.2012).
9. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії “Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії”. – К. : Центр ім. О. Разумкова, 2009. – 90 с.
10. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.

Стаття надійшла до редакції 23 квітня 2012 р.

#### Кравченко Т.А. Особенности формирования комплексного механизма противодействия коррупции в органах местного самоуправления в Украине

*В статье определены теоретико-методологические и прикладные подходы к анализу государственного регулирования предупреждения и противодействия коррупции, раскрыты особенности формирования комплексного механизма противодействия коррупции в органах местного самоуправления в Украине на современном этапе.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственное управление, органы местного самоуправления, органы публичной власти, механизмы государственного регулирования, коррупция, политика, должностные лица местного самоуправления, гражданское общество.

#### Kravchenko T. Features of complex mechanism against corruption in local government in Ukraine

*In the article is defined theoretical, methodological and practical approaches to the analysis of state regulation to prevent corruption. The features of the formation of a complex mechanism of anti-corruption in local government in Ukraine at the present stage of the state are discovered.*

**Key words:** local government, public administration, local governments, public authorities, mechanisms of regulation, corruption, politics, local government officials, civil society.