

УДК 343.352:342.553

**Боднар Василь Євгенович** – здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування Національної академії внутрішніх справ

## ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Здійснено аналіз питання зміцнення законності в Україні як європейській державі. Розглянуто проблеми та перспективи подолання корупції в органах місцевого самоврядування. Розкрито окремі аспекти вчинення корупційних діянь у сфері земельних відносин.*

**Ключові слова:** антикорупційна діяльність; корупція; органи місцевого самоврядування; протидія.

*Проанализирован вопрос укрепления законности в Украине как европейской государстве. Рассмотрены проблемы и перспективы преодоления коррупции в органах местного самоуправления. Раскрыты некоторые аспекты совершения коррупционных деяний в сфере земельных отношений.*

**Ключевые слова:** антикоррупционная деятельность; корупция; органы местного самоуправления; противодействие.

Корупція передбачає злочинні дії у сфері державного управління, політики, економіки, що полягають у використанні державними посадовими особами, політичними й громадськими діячами довірених їм прав і владних повноважень із метою реалізації вузькокорпоративних (кланових) інтересів, а також власного збагачення. Корупція не є самостійним складом злочину. Складовими корупції можуть бути зловживання службовим становищем, надання спеціальних послуг, протекціонізм у просуванні тих чи інших проєктів, тіньове фінансування громадсько-політичних проєктів, кадровий лобізм на засадах особистої чи корпоративної відданості, непрозоре кредитування, привілейований доступ до матеріальних і сировинних ресурсів тощо.

У резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», поширеній на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), корупція визначається як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що виявляється в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності». Інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією)

формулює це поняття як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях».

Загалом 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 суспільній 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 [1, с. 349–350].

Загалом корупція в сучасному світі становить серйозну загрозу державі, демократії, правам людини та соціальній справедливості. Вона стримує економічний розвиток держави, створює небезпеку для розвитку демократичних інститутів і підриває моральні підвалини суспільства. Більше того, в умовах глобалізації корупція перетворюється в інтернаціональну проблему, оскільки незаконні корупційні відносини стосуються інтересів і добробуту населення більшості країн світу, що є досить актуальним [2, с. 24].

Загалом проблематикою дослідження корупційної злочинності в різні часи займалася низка видатних вчених, таких як: П. П. Андрушко, С. А. Алтухов, О. Ф. Бантишев, Б. В. Волженкін, А. В. Галахова, О. О. Дудоров, С. І. Дячук, К. П. Задоя, Б. В. Здравомислов, В. Ф. Кириченко, М. І. 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. Б. Сахаров, О. Я. Светлов, А. А. Стрижевська, А. М. Трайнін, Б. С. Утевський, М. І. Хавронюк, В. Г. Хашев, Г. І. Чангулі, В. М. Чхіквадзе, С. А. Шалгунова та ін.

Виходячи з наведеного, визначимо, що метою цієї наукової роботи є висвітлення окремих теоретичних та практичних проблем забезпечення законності в правозастосовчій діяльності міліції України, а також пошук ймовірних шляхів щодо їх вирішення.

Наприкінці ХХ ст. світова спільнота визнала, що корупція є глобальною проблемою кожної країни, і з цією проблемою треба боротися. Результатом стало ухвалення цілого комплексу міжнародно-правових актів (обов'язкових і рекомендованого характеру), підготовлених та прийнятих в Організації Об'єднаних Націй, Організації економічного співробітництва та розвитку, Організації американських держав, Раді Європи, Європейському Союзу, Африканському Союзу. Міжнародні юридичні інструменти відрізнялися за сферою застосування,

проте в усіх було на меті одне – встановити загальні стандарти боротьби з корупцією шляхом забезпечення виконання антикорупційних законів на національному рівні [3, с. 84].

Тривалий час органи державної влади, місцевого самоврядування на території України формувалися з «політичної еліти», до якої входили представники провладної політичної партії, середні ж та нижчі ланки влади займали ставленики провладної партії. Вибори, які мали на меті оновлювати владу, фактично поновлювали та продовжували повноваження тих самих можновладців, деякі з яких займали державні посади з часів існування СРСР. Провладні політичні партії, змінюючи назви та гасла, здебільшого не міняли основний членський склад, тобто до влади приходили ті ж самі особи в різний час від різних політичних структур [4, с. 23]. Це в свою чергу породжувало корупцію.

Протидія корупції 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 загрожує національній безпеці і конституційному ладу держави [5, с. 80].

Керуючись 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, с. 12]. Зазначене стосується всіх без винятку службових осіб, 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, за офіційною інформацією Міністерства юстиції України в цілому упродовж 2013 р. за вчинення кримінальних корупційних правопорушень засуджено 799 осіб, у тому числі 74 – до позбавлення волі, 18 – обмеження волі, 3 – арешту, 1 – виправних робіт, 1 – громадських робіт, 215 – штрафу, відносно 3 осіб застосовано позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, 2 – службове обмеження для військовослужбовців. Серед них 94 (11,7 %) – це посадові особи місцевого самоврядування [7].

За визначенням Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, однією з головних причин виникнення і поширення корупції в Україні є низька ефективність заходів, що вживають правоохоронні органи, органи прокуратури і суди щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності. А одним із її завдань, як і напрямів Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, є формування

єдиної правозастосовної практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією.

Таким чином на сучасному етапі становлення місцевого самоврядування потребує врахування конституційно-правова практика його регламентації в європейських країнах, що свідчить про необхідність якнайширшого залучення членів територіальних громад, використання різноманітних форм організації місцевого самоврядування, поліпшення економічної основи діяльності місцевого самоврядування тощо [8, с. 17].

Слід відзначити, що проблемами та перспективами впровадження європейських принципів місцевого самоврядування в Україні під реформування є:

визначити пріоритети розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні;

розробити концепцію розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка фактично стане вектором подальшої імплементації європейських стандартів у національне законодавство;

запропонувати систему європейських стандартів, що мають значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні та можуть бути застосовані в межах вітчизняної політико-правової формації;

з'ясувати суб'єктний склад системи місцевого самоврядування та конституювати основного суб'єкта місцевого самоврядування;

вирішити проблему конкуренції компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями шляхом функціонального та інституційного реформування;

упорядкувати використання принципів «децентралізації» та «субсидіарності» в місцевому самоврядуванні з урахуванням реалізації концепції муніципального дуалізму на місцевому рівні;

удосконалити організаційну структуру органів місцевого самоврядування, дозволивши районним і обласним радам формувати власні виконавчі органи та на рівні статутів територіальних громад визначати особливості структурного характеру органів місцевого самоврядування;

вирішити питання щодо статусу виборних осіб місцевого самоврядування та їх взаємовідносин з виборцями (можливості та механізми їх відкликання виборцями);

підвищити роль статутів територіальних громад у системі актів органів місцевого самоврядування;

врегулювати питання добровільних об'єднань територіальних громад, передбачити обов'язкове застосування форм участі територіальної громади у місцевому житті, зокрема, під час вирішення питань щодо зміни території громади;

конкретизувати питання здійснення державного контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

встановити основні засади фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, зокрема, адекватності фінансових ресурсів місцевого самоврядування його функціям;

запровадити нові форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, пов'язані з проведенням консультацій та інших організаційних заходів щодо питань роботи органів місцевого самоврядування;

відобразити принцип служіння територіальній громаді інших суб'єктів місцевого самоврядування;

закріпити принцип поділу повноважень органів місцевого самоврядування на головні та інші повноваження;

врахувати пріоритет повноважень органів місцевого самоврядування перед місцевими державними адміністраціями у випадку їх збігу;

закріпити принцип повноти повноважень органів місцевого самоврядування, що означатиме їхню достатність для ефективного здійснення всіх покладених на органи місцевого самоврядування функцій;

опрацювати можливі шляхи підвищення застосування органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад існуючого інструментарію конституційного подання і конституційного звернення для захисту своїх прав і законних інтересів у сфері муніципальної діяльності в Україні;

визначити чіткі підстави і механізми конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою і державою;

підвищити вимоги до органів місцевого самоврядування щодо необхідності застосування стратегічного планування розвитку населених пунктів відповідно до загальнодержавних галузевих і регіональних програм розвитку;

визначити місце і роль актів територіальної громади та її органів у системі нормативно-правових актів, які становлять правову основу місцевого самоврядування;

створити на законодавчому рівні дієвий механізм передачі окремих повноважень та матеріально-фінансових ресурсів органам самоорганізації населення;

створити належний механізм надання міжбюджетних трансфертів, який забезпечить ефективний розподіл та використання фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів, вирівнювання можливостей реалізації на всій території держави мінімального рівня соціальних гарантій, створення умов щодо підвищення соціально-економічного розвитку територій [8, с. 17–19].

Також, потрібно відзначити, що протидія корупції, в тому числі у сфері земельних відносин, сьогодні є одним із пріоритетів державної політики в Україні. В процесі проведення земельної реформи в державі

було створено основи ринкового земельного ладу: ліквідовано монополію держави на землю, здійснено перехід до багатуокладності землекористування, запроваджено платність користування земельними ділянками, земля стала об'єктом нерухомості та цивільних відносин.

Однак ринкова трансформація земельних відносин, перехід до якої став наріжним каменем сучасної державної політики в Україні, не принесла очікуваного миттєвого успіху у розв'язанні найважливіших соціально-економічних проблем суспільного становлення країни.

Мають місце серйозні проблеми в державному управлінні землекористуванням: чітко не визначені функції центральних органів виконавчої влади щодо управління землекористуванням підприємств та установ, які перебувають у їх сфері; зупинено розмежування земель (яке практично так і не розпочалося) державної і комунальної власності. Втрачено контроль за державним обліком земель відповідно до його усталеної процедури. Постійною проблемою залишається встановлення і відновлення меж населених пунктів, інших адміністративно-територіальних одиниць [9, с.78–82].

З огляду на зазначене, до заходів з удосконалення земельних відносин і запобіганню корупції можна віднести:

завершення проведення інвентаризації земель та встановлення меж адміністративно-територіальних утворень;

запровадження прозорого механізму реалізації земельних ділянок шляхом проведення тендерів (аукціонів) з метою збільшення надходжень до державного бюджету та запобігання злочинним проявам і корупції під час їх відчуження;

посилення контролю за законністю виділення земельних ділянок на узбережжях морів, річок, водосховищ, навколо великих міст і передусім у санаторно-курортних зонах та за сплатою земельного податку і орендних платежів, перерахуванням коштів до державного бюджету;

завершення формування автоматизованої системи земельного кадастру та створення електронного земельного кадастру як сукупності відомостей і документів про місце розташування та правовий режим земельних ділянок, їх оцінку та класифікацію, якісну характеристику;

вирішення питання щодо виділення коштів органам місцевого самоврядування, особливо населених пунктів, які віднесені до курортних, для розроблення проектів установлення меж, режиму округів і зон санітарної охорони та перенесення їх на місцевість;

ужиття органами державної виконавчої служби дієвих заходів до примусового стягнення штрафів за постановами органів земельних ресурсів, а також звільнення захоплених земельних ділянок та знесення самовільно збудованих споруд за рішеннями судових органів;

посилення на державному рівні роботи над формуванням вкрай негативного та неприйняттого ставлення суспільства до явища

корупції, заохочення інформування представниками громадськості про випадки корупції, зокрема в земельній сфері;

ведення екологічного моніторингу та контролю за ефективністю використання земельних ресурсів з метою своєчасного виявлення;

зміни якісного стану земель і властивостей ґрунтів унаслідок нераціонального їх використання; запровадження адекватних санкцій за неефективне сільськогосподарське землекористування, незаконне вилучення земель із зміною їх цільового призначення, а також за застосування екологічно небезпечних технологій оброблення та вирощування сільськогосподарських культур, забруднення та/або засмічення земель, погіршення якості ґрунтового покриву [10].

Отже, практичний досвід правових держав світу у сфері боротьби з корупційними злочинами дає змогу сформувати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, вироблення якої сьогодні необхідне в Україні. Відповідно, наразі вітчизняна влада повинна: розробити єдину державну політику в сфері боротьби з корупцією, яка містила б комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру; сформувати спеціальну антикорупційну службу, незалежну від усіх гілок влади, яка забезпечила б контроль за діяльністю державних органів різних рівнів; забезпечити незалежне функціонування судової влади, за прикладом правоохоронних систем Італії, США, Великої Британії чи Франції [1, с. 88].

Підсумовуючи вищезазначене, слід урахувати, що антикорупційна політика є своєрідною реакцією на ті корупційні процеси, які мають місце у сучасний період в державі та/або які прогножуються в майбутньому. Ефективність здійснення антикорупційної політики, а отже, і антикорупційної діяльності залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції.

Як і будь-який інший вид діяльності у сфері соціального управління, протидія корупції потребує відповідної координації та здійснення за нею контролю з боку держави та суспільства. Тому протидія корупції є складною і багатоаспектною діяльністю у сфері соціального управління. Вона має свої цілі, завдання, напрями, об'єкти, суб'єкти, засоби, принципи.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. 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.

2. Телешун С. О. Роль ефективної антикорупційної політики у формуванні правової держави / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, А. Л. Тінков // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 12 берез. 2015 р.). – Ч. 1. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 24–30.

3. Севрук В. Г. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: інтеграція України до ЄС / В. Г. Севрук // Використання спеціальних знань під час розслідування корупційних правопорушень : матеріали круглого столу (Київ, 20 листоп. 2014 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 84–88.

4. Снісар О. М. Проблеми з довірою до інститутів влади / О. М. Снісар // 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. 23-25.

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://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-p/page2?text=%C2%E5%F0%F5%E2%ED%E0+%F0%E0%E4%E0>.

7. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році [Електронний ресурс] / Міністерство юстиції України. – Режим доступу :

[http://www.zhitomir-region.gov.ua/doc/korupciya/kor\\_inf\\_minust\\_3.pdf](http://www.zhitomir-region.gov.ua/doc/korupciya/kor_inf_minust_3.pdf)

8. Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. / за заг. ред. В. Лупація, Ю. Тищенко. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 92 с.

9. Лупація В. Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп / В. Лупація, Ю. Тищенко. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 114 с.

10. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад) : [посіб.] / Братель С. Г., Василевич В. В., Золотарьова Н. І. та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – 376 с.