

Мусієнко О. П.,
аспірант

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню виникнення корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування та їх запобігання в умовах децентралізації. На сьогодні одним із найголовніших завдань української політики є наближення українського законодавства до міжнародних стандартів, що стосуються боротьби з корупцією, а також виконання міжнародних рекомендацій. У зв'язку з цим сьогодні діє новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який є наслідком реформування місцевого самоврядування та передбачає революційні зміни в їх діяльності. Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності органів місцевого самоврядування, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

Ключові слова: корупційні ризики, запобігання корупції, органи місцевого самоврядування, децентралізація, реформа місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. За останні роки проблема корупції та шляхи її вирішення привертає багато уваги не лише теоретиків, але й практиків, міжнародних спільнот та організацій. На сьогоднішній день одним з найголовніших завдань української політики є наближення українського законодавства до міжнародних стандартів, що стосуються боротьби з корупцією, а також виконання міжнародних рекомендацій. У зв'язку з цим було прийнято багато нових законодавчих актів, які регулюють антикорупційну діяльність в Україні та передбачають створення принципово нових органів, уповноважених запобігати та протидіяти корупції. Крім того, сьогодні діє новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який є наслідком реформування місцевого самоврядування та передбачає революційні зміни в їх діяльності. Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності органів місцевого самоврядування, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами запобігання та протидії такому явищу, як корупція займалися окремі вітчизняні та зарубіжні науковці, а саме: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.А. Бородіна, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Н.П. Матюхін, М.І. Мельник, С.В. Невмежрицька, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, О.Ф. Скакун, М.І. Хавронюк тощо. Щодо проблем запобігання та протидії корупції існує велика кількість наукових праць і досліджень, але в умовах сьогоднішнього, у зв'язку з реформуванням органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне дослідити проблему виникнення корупційних ризиків та їх запобігання

під час здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Виходячи з наведеного, визначимо, що метою статті є дослідження проблеми виникнення корупційних ризиків під час здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування та пошук шляхів їх запобігання в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Комбінації різних форм державного управління та самоуправління територіями визначаються історичними, географічними, соціально-культурними, економічними та іншими особливостями держави. На даному етапі в Україні проходить вдосконалення існуючої моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з урядом. Україна як демократична держава не може обійтися без децентралізації виконавчої влади, оскільки жорстка централізація цієї влади властива лише тоталітарним режимам. О. Яценко зазначав, що жорстка централізація влади неминує призводити до пасивності населення, а щоб рухатися вперед, здійснюючи реформи, необхідно включити в цей прогресивний процес все населення держави, тобто розвивати місцеве самоврядування [1]. О. Бородіна зазначає, що сучасна система адміністративно-територіального устрою характеризується високим ступенем централізації влади по лінії уряд-область-район-сільрада, вона позбавила представницькі органи на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини, тобто надавати громадянам доступні якісні послуги. Саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є провідною формою державної організації розвинутих країн, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою формою державної організації (і наші сусіди – яскравий цьому приклад: так, 85% бюджетів місцевих територіальних громад у Польщі використовується без узгодження із центральними органами влади, у Швейцарії кожна територіальна громада сама вирішує відсоток податків, який вона буде надавати центру). Виходячи із зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень [2, с. 148].

Для порівняння необхідно виокремити основні риси централізованої влади:

- концентрація влади в одній інституції;
 - повна залежність територій від центру;
 - розбалансована система місцевого самоврядування, слабкі громади;
 - вирішення більшості питань через корупційний чинник.
- А також основні риси децентралізованої влади:
- максимальна дерегуляція дозволів і послуг;

– передача більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст;

– чітке розмежування повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності;

– відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою.

Як бачимо, проведена реформа у вигляді децентралізації органів місцевого самоврядування має безперечно позитивний характер. Для кращого розуміння правильного шляху реформування необхідно дослідити ряд корупційних ризиків, що виникають в процесі організації роботи органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [3].

Один із найбільш поширених корупційних ризиків в роботі органів місцевого самоврядування – це відсутність або погана доступність інформації про процедуру отримання адміністративних послуг. На практиці офіційний веб-сайт певного органу місцевого самоврядування містить дуже малу кількість інформації і, відповідно, громадяни змушені особисто звертатися до безпосередніх уповноважених осіб для консультацій у відповідні заклади, що супроводжується, як правило, чергами та іншими бюрократичними процедурами. Тобто кількість і якість потрібної інформації повністю залежить від організаційних чинників відповідного органу та від ініціативності керівництва. Тому відсутність інформації або низька її якість підвищує потенційний рівень корупції. Для запобігання виникненню подібних ситуацій необхідно:

1. Розміщувати в приміщеннях органів місцевого самоврядування, призначених для особистого прийому приватних осіб, інформацію, необхідну для звернення особи до органу без сторонньої допомоги (для загального огляду може розміщуватися інформація про:

- процедури надання адміністративної послуги;
- структурний підрозділ, до якого необхідно звернутися;
- перелік необхідних документів;
- дні та години прийому;
- терміни розгляду звернення;
- розмір та порядок сплати збору (плати);
- банківські реквізити для сплати коштів, а також список із найближчими фінансовими установами, де особа може сплатити відповідну суму;

– законодавство, яке регулює порядок надання тієї чи іншої адміністративної послуги;

– контактні номери телефону, за якими можна звернутися до органу і уточнити необхідну інформацію;

- зразки заповнених документів тощо).

2. Запровадити консультаційні кабінети та телефонну службу підтримки і надання довідок за допомогою телефонного зв'язку.

3. Забезпечувати функціонування веб-сайтів, інших електронних ресурсів органів, де має надаватись уся інформація

щодо діяльності та повноважень органу місцевого самоврядування та адміністративних послуг [4, с. 47].

Потрібно розуміти, що децентралізація, яка сьогодні відбувається в країні без прозорості і впливу громадян на ухвалення рішень, – це просто засіб перенесення корупції з центру на місця. Тому, щоб цього не відбулося, важливими є громадська участь і публічна прозорість.

Крім того, для запобігання виникнення корупційних ризиків при наданні адміністративних послуг органами місцевого самоврядування необхідно мінімізувати особистий контакт приватних осіб з посадовцями, хоча б в тих випадках, коли вирішення конкретного питання не потребує особистої участі. Наприклад, знову ж таки за допомогою мережі Інтернет (електронної пошти або ж веб-сайту), можна як задавати питання, так і подавати заяви та клопотання. Таким же способом можна отримувати відповіді, рекомендації та інші документи, які не потребують особистої присутності. Також для запобігання особистого контакту фізичної особи з посадовцем доцільно запровадити в роботу місцевого самоврядування принцип «єдиного вікна», відповідно до якого всі необхідні документи дозвільного характеру можна отримати в одному місці.

Ми погоджуємося з позицією О. Банчука, що в органах місцевого самоврядування варто застосовувати принцип розподілу приміщення (будівлі) органу на «відкриту» та «закриту» частини. Це передбачає створення приймальні, до якої дозволяється вхід і перебування лише його працівникам. Як виняток, інші особи можуть потрапити в цю частину лише за перепусткою, а це вже додаткова можливість контролю, адже можна завжди перевірити, хто і до кого приходив. Необхідним видається також враховувати потребу забезпечення відкритості та підконтрольності процесу спілкування заявників із чиновниками. Наприклад, здійснення прийому всіх заявників через «загальну приймальню» буде сприяти взаємному контролю посадових осіб, які здійснюють прийом громадян. Для цього робочі місця посадових осіб, що спілкуються з громадянами адміністративного органу, мають бути максимально відкритими (без зайвих бар'єрів і високих перегородок). У такому випадку легше вести і візуальний контроль (з використанням відеосистем тощо). Додатковим способом мінімізації корупційних ризиків є ротація посадових осіб органу влади. Така ротація може передбачати, насамперед, переміщення в межах одного органу. Внаслідок такого способу протидії корупції посадовій особі, яка надає адміністративні послуги, складніше «напрацьовувати постійних клієнтів», вибудовувати неформальні стосунки, розвивати корупційні навички. Ротацію доцільно застосовувати щодо будь-яких посад з підвищеним корупційним ризиком (зокрема, тих, що передбачають постійне спілкування зі споживачами адміністративних послуг). Зазначені аргументи доводять ефективність ротації, адже при потребі «налагоджування стосунків» навіть схильні до вчинення порушень особи і чиновники мусять бути обережнішими і уникати корупційних проявів [4, с. 64].

Таким чином, за допомогою внесення нескладних на сьогодні для виконання змін в організації діяльності органів місцевого самоврядування можна не тільки значно підвищити кількість та якість надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг, а й запобігти тим самим виникненню корупційних ризиків.

Під час організації розмежування функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядуван-

ня виникла одна з найскладніших проблем в цій сфері. Так, місцеві державні адміністрації були створені не лише для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями. На практиці це виглядало як дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Тому за допомогою проведення реформи децентралізації органів місцевого самоврядування більшість функцій і повноважень, які колись належали місцевим державним адміністраціям, передаються органам місцевого самоврядування, в тому числі виконавчим комітетам районних і обласних рад. Замість місцевих державних адміністрацій запроваджується новий суб'єкт владних повноважень – префект, який буде здійснювати контрольно-наглядові та координаційні функції й повноваження у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Однією із найбільш корупціогенних функцій органів місцевого самоврядування завжди було розпорядження землею. Проблемним питанням завжди була доля земельних ділянок, які знаходяться за межами населених пунктів. В умовах децентралізації усіма земельними ділянками, навіть тими, що знаходяться за межами населених пунктів, можуть розпоряджатися лише територіальні громади, що знаходяться на відповідній території [5]. Але якщо не створити спеціальних механізмів контролю, то корупційні ризики, що виникали в центральних органах виконавчої влади щодо вирішення питання розпорядження землею, виникатимуть і на місцевому рівні.

З огляду на зазначене до заходів з удосконалення земельних відносин 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 узбережжі морів, річок, водосховищ, навколо великих міст і, передусім, у санаторно-курортних зонах; контролю 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 установа меж, режиму округів і зон санітарної охорони та перенесення їх на місцевість;
- вжиття 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 рішенням судових органів;
- посилення на державному рівні роботи над формуванням вкрай негативного та неприйняттого ставлення суспільства до явища корупції, заохочення інформування пред-

ставниками 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 [6, с. 342].

Висновки. Можемо дійти висновку, що на законодавчому рівні закладено основні шляхи ефективної антикорупційної політики. Безперечно позитивним є проведення децентралізації органів влади, оскільки жорстка централізація цієї влади властива лише тоталітарним режимам. Під час здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування виникає ряд корупційних ризиків, шляхами запобігання яких є:

- високий рівень проінформованості приватних осіб щодо діяльності органу місцевого самоврядування;
- полегшений доступ до органу місцевого самоврядування;
- встановлення «розумних» термінів обслуговування громадян органами місцевого самоврядування;
- спрощення процедури надання адміністративних послуг;
- запровадження принципу «єдиного вікна»;
- прозорість надання адміністративних послуг;
- зменшення можливості особистого контакту приватних осіб та посадовців тощо.

Щодо реформи місцевого самоврядування, то децентралізація, то це – лише інструмент розвитку. Вона спонукає до здійснення інших реформ, таких як реформа земельних відносин, можливість розвиватися громадам, викоринення корупції на місцях. Від успіху реформи місцевого самоврядування, особливо в контексті запобігання корупції, залежить успішність проведення інших реформ, потрібних нашій країні.

Література:

1. Наливайко Л.Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування як складові адміністративної реформи / Л.Р. Наливайко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.confcontact.com/Okt/11_Naliv.php.
2. Бородіна О.А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства / О.А. Бородіна // Reporter of the priazovskyi state technical university section: Economic sciences, 2015. – Issue 29. – P. 145–153.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 33. – Ст. 175.
4. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник / О. Банчук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 0915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
6. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I-VII категорії посад) : [посіб.] / [С.Г. Братель, В.В. Василевич, Н.І. Золотарьова]. – К. : Нац. акад. внутр. Справ, 2012. – 376 с.

Мусяенко А. П. Административно-правовые меры предупреждения возникновения коррупционных рисков в органах местного самоуправления

Аннотация. Статья посвящена исследованию возникновения коррупционных рисков в органах местного самоуправления и их предотвращения в условиях децентрализации. На сегодняшний день одной из главных задач украинской политики является приближение украинского законодательства к международным стандартам, касающимся борьбы с коррупцией, а также выполнение международных рекомендаций. В связи с этим сегодня действует новый Закон Украины «О службе в органах местного самоуправления», который является следствием реформирования местного самоуправления и предусматривает революционные изменения в их деятельности. Одним из основных направлений в сфере предотвращения коррупции является выявление коррупционных рисков, которые могут возникнуть в деятельности органов местного самоуправления, а также устранение условий и причин возникновения этих рисков.

Ключевые слова: коррупционные риски, предотвращения коррупции, органы местного самоуправления, децентрализация, реформа местного самоуправления.

Musiienko A. Administrative and legal measures to prevent corruption risks in local government.

Summary. The article investigates the corruption risks in local government and their prevention in terms of decentralization. Today, one of the most important tasks of Ukrainian politics – a harmonization of Ukrainian legislation with international standards relating to the fight against corruption and implementation of international guidelines. In this regard, today has a new Law of Ukraine «On service in local government», which is the result of local government reform and provides a revolutionary change in their activities. One of the main directions in the field of corruption prevention is to identify corruption risks that may arise in the activities of local government and eliminate the conditions and causes of these risks.

Key words: risks of corruption, prevent corruption, local government, decentralization, reform of local government.