

*Кривенко В. В.,
аспірант Інституту права імені Князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом*

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ І ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті наведено основні результати дослідження проблеми запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в органах місцевого самоврядування України, що полягають у теоретичному узагальненні й новому вирішенні наукового завдання щодо формування кримінологічних засад запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в органах місцевого самоврядування України.

Ключові слова: державний орган, органи місцевого самоврядування, злочин, корупція, корупційне правопорушення, правопорушення, пов'язане з корупцією, запобігання корупції, особа корупціонера в органах місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Конституція України в ч. 2 ст. 6 проголосила, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Наведене положення Основного Закону держави, однозначно, є головною загальною засадою, визначальним чинником діяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування виключно в рамках правового поля, жодне їхнє рішення не може суперечити закону.

Розпочата у 2014 році реформа децентралізації передбачає передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. Відповідальність у тому числі включає дотримання вимог антикорупційного законодавства, що є неможливим без незалежного рівня обізнаності про свої права й обов'язки. Нехтування ними дуже часто призводить до притягнення їх представників до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення з відповідними правовими наслідками.

Так, вивчення слідчої, прокурорської та суддівської практик показало, рівень корупційної злочинності в Україні щодо загальної злочинності становить 1,2%, кількість засуджених осіб коливається від 500 осіб до 1000 осіб щороку, причому частка засуджених представників органів місцевого самоврядування не перевищує 10%, тоді як більше ніж 40% притягнутих осіб до адміністративної відповідальності, пов'язаної з корупцією, становлять представники органів місцевого самоврядування (здебільшого це сільський, селищний рівні та невеличких містечок або районних центрів).

Над питаннями запобігання корупції в різних сферах існування суспільства працювали такі науковці, як В.І. Антипов, В.С. Батиргарєва, А.М. Бойко, О.Ю. Бусол, В.В. Голі-

на, Б.М. Головкін, О.П. Горох, Н.О. Гуророва, О.О. Дудоров, О.Г. Кальман, О.Г. Колб, О.М. Литвинов, Д.С. Машлякевич, Д.Г. Михайленко, М.І. Мельник, А.А. Музика, В.Я. Настюк, В.М. Попович, В.В. Пивоваров, Є.Л. Стрельцов, М.І. Хавронюк, В.В. Шаблюстий, О.Ю. Шостко та ін. Також Л.Т. Головічук протягом 2012–2016 років опублікувала цикл статей про запобігання зловживання владою або службовим становищем працівниками митниці; є окремі публікації Д.О. Олійника, який підготував і захистив дисертацію з приводу запобігання корупційним злочинам, що вчиняються під час здійснення митних процедур.

Разом із тим комплексного монографічного дослідження проблеми запобігання корупційним правопорушенням в органах місцевого самоврядування України не проводилося, що негативно впливає на їхню діяльність і певним чином гальмує реформу децентралізації України.

Отже, кардинальне оновлення антикорупційного законодавства з 2014 року, створення нових антикорупційних органів і проблеми щодо правового забезпечення їхньої діяльності, значна поширеність корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень в органах місцевого самоврядування України, як наслідок, їх недостатнє теоретичне розроблення зумовили вибір теми дослідження, представлення результатів якого і є метою статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведене нами дослідження є першим у кримінологічній науці комплексним монографічним дослідженням, у якому розглянуто проблему кримінологічних засад запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в органах місцевого самоврядування України. У результаті проведеної роботи сформульовано певні положення.

Так, уперше виокремлено показники корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень серед представників органів місцевого самоврядування й установлено їх досить неоднозначні тенденції: має місце масовість адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією (більше ніж 42%), тоді як питома вага корупційних злочинів у структурі корупційної злочинності не перевищує 10%, а досліджувана сфера становить 1,2%; випадки притягнення до дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності є поодинокими, що унеможливує виділення їх показників для відповідного аналізу й вироблення профілактичних заходів.

Обґрунтовано положення щодо необхідності передбачення в Законі України «Про прокуратуру» повноважень спеціалізованої антикорупційної прокуратури у сфері запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням;

запропоновано зробити обов'язком антикорупційного прокурора встановлення в кожному кримінальному провадженні про корупційні злочини причин та умов їх учинення й винесення подання щодо їх усунення.

Змодельовано теоретичний портрет особи злочинця, який учиняє корупційні правопорушення в органах місцевого самоврядування України. Доведено, що він складається з двох частин: 1) посадові особи органів місцевого самоврядування 1–3 категорій (здебільшого чоловіки), яких притягають виключно до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, що, скоріше, свідчить про латентність їхньої корупційної злочинної діяльності. Більше того, після накладення судом стягнення у вигляді певного розміру штрафу такі особи залишаються на своїх виборних посадах; 2) посадові особи органів місцевого самоврядування 4–7 категорій, що належать до ситуативного типу дрібного корупціонера, які просто використовують займану посаду для незаконного збагачення.

Нами запропоновано доповнити ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції» таким положенням: будь-які правові наслідки внесення відомостей до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, стосуються виключно тієї особи, щодо якої здійснено відповідний запис; доповнити положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, розширеним переліком підстав виключення записів із цього реєстру – смерть особи, щодо якої зроблено запис, і перебіг строків давності – 10 років для корупційного злочину та 5 років для інших корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

У результаті дослідження вдосконалено доктринальне положення щодо системи рівнів правового забезпечення запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в органах місцевого самоврядування України: 1) міжнародний; 2) національний (загальнодержавний); 3) відомчий і міжвідомчий; 4) місцевий (акти органів місцевого самоврядування), а також положення кримінологічної науки щодо менш значного впливу на рівень корупції в державі низького рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Набули подальшого розвитку твердження щодо важливості співпраці органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства у сфері запобігання та протидії корупції шляхом їх залучення до забезпечення прозорості прийняття управлінських рішень на місцях, а також положення про те, що головним загальносоціальним заходом запобігання корупційним злочинам та іншим подібним правопорушенням серед представників органів місцевого самоврядування є широка просвітницька кампанія, яку мають реалізовувати фахівці з необхідними знаннями й навичками.

Висновки. Нами наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у формуванні кримінологічних засад запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в органах місцевого самоврядування України, а саме:

1. Характеристика корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень в органах місцевого самоврядування України як об'єкта кримінологічного дослідження дала змогу вести мову про те, що проблема запобігання коруп-

ційним правопорушенням в органах місцевого самоврядування України існує реально. Постійно оновлювана політика у сфері боротьби з корупцією значно ускладнює кримінально-правові дослідження із цього приводу, тоді як саме кримінологічна наука дає змогу розробляти заходи запобігання навіть тим діями, які не визнанні злочинами кримінальним законом. Реформа децентралізації матиме успіх тоді, коли буде мінімізовано корупційні ризики в цій сфері. Одним із головних загальносоціальних заходів запобігання корупційним злочинам та іншим подібним правопорушенням серед представників органів місцевого самоврядування є широка просвітницька кампанія, яку мають реалізовувати фахівці з необхідними знаннями й навичками.

2. Виокремлено кримінологічні показники корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень в органах місцевого самоврядування України з корупційної злочинності загалом: установлено, що вектор діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції спрямований на легке досягнення бажаного результату роботи шляхом притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, здебільшого представників органів місцевого самоврядування, тоді як до кримінальної відповідальності вони майже не притягаються, що викликано в тому числі проблемами кримінально-правового та кримінального процесуального забезпечення антикорупційної діяльності загалом.

3. Доведено, що корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення в органах місцевого самоврядування зумовлені цілим комплексом криміногенних детермінант: економічні (неузгодженість інтересів держави з особистими інтересами особи), політичні, правові (відсутність системного та налагодженого механізму вдосконалення законодавчої бази з регулювання антикорупційної діяльності), ідеологічні, організаційно-управлінські фактори (недоліки функціонування механізму державного управління антикорупційною діяльністю) й недоліки в діяльності правоохоронних органів (зокрема недосконалість механізмів координації та взаємодії правоохоронних органів під час виявлення й розслідування корупційних злочинів).

4. Установлено стан нормативно-правового забезпечення запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в окремих зарубіжних країнах (пострадянських). Тільки РФ із усіх країн пострадянського простору не ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції та Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, де до цих пір сутність корупції зводиться до отримання хабара як суто матеріальної категорії.

Доведено, що Законом України «Про прокуратуру» в частині повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури обмежується виключно контролем процесу розслідування корупційних злочинів, тоді як запобіжна або профілактична діяльність інших спеціалізованих підрозділів з протидії корупції фактично не контролюється прокурорами спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що вимагає внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства.

5. Аргументовано, що важливим чинником боротьби з корупцією в Україні є діяльність громадських організацій у здійсненні заходів запобігання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Рекомендації Transparency International є певним орієнтиром розроблення та запровадження заходів загальносоціального запобігання як корупції загалом, так й в органах місцевого самоврядування зокрема.

6. Доведено, що дієвими заходами загальносоціального запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в органах місцевого самоврядування України є такі:

1) подальше впровадження реформи децентралізації, що ще більше посилить роль органів місцевого самоврядування в розвитку місцевих громад, а від їх посадових осіб вимагатиме чіткого дотримання в тому числі вимог антикорупційного законодавства;

2) проведення широкої антикорупційної просвітницької та тренінгової діяльності щодо прищеплення нетерпимості до будь-яких корупційних проявів в органах місцевого самоврядування. Цей захід можна реалізувати на місцевому рівні шляхом залучення юридичних закладів вищої освіти, що представлені в кожній області й м. Києві під час координації такої роботи обласними державними адміністраціями. Представники об'єднаних територіальних громад, які отримують удосконалені знання про дотримання антикорупційних вимог, поширюватимуть їх у своїй громаді;

3) продовження роботи щодо мінімізації бюрократичних бар'єрів, спрощення та підвищення оперативності реєстраційних, дозвільних і ліцензійних процедур, що надаються місцевими радами: максимальне розширення надання необхідної інформації громадянину в он-лайн режимі тощо;

4) оптимізація контрольно-наглядових функцій органів місцевого самоврядування, вдосконалення системи перевірок діяльності суб'єктів підприємництва, недопущення незаконного втручання в їхню діяльність. Муніципальні контролюючі органи повинні координувати свою роботу з іншими правоохоронними органами, вживати заходи щодо її прозорості, в тому числі шляхом он-лайн трансляції певних резонансних заходів – ліквідації незаконних малих архітектурних форм, евакуації дуже дорогого автомобіля, що належить впливовій особі, тощо;

5) подальше впровадження ефективних правових механізмів державних закупівель, забезпечення гласності, прозорості й підтримання конкурентного середовища в розміщенні державних закупівель: зобов'язати всі без винятку закупівлі з місцевих бюджетів здійснювати виключно з використанням електронної системи публічних закупівель ProZorro;

6) у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, комунального обслуговування та інших сферах соціально-економічного розвитку територіальної громади мінімізувати ризики щодо забезпечення життєво важливих сфер життя суспільства неякісними матеріалами передусім за рахунок коштів місцевого бюджету;

7) подальше залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на місцях, до формування антикорупційної політики.

7. Серед заходів спеціально-кримінологічного запобігання корупційним правопорушенням в органах місцевого самоврядування України заслуговують на увагу такі:

1) виявлення, постановка на облік і проведення профілактичної роботи серед осіб, посади яких можна зарахувати до категорії з підвищеним корупційним ризиком (голови місцевих рад, їх секретарі, землевпорядники та ін.), і серед тих представників органів місцевого самоврядування, для яких депутатська діяльність не є основним місцем роботи;

2) обмеження та мінімізація негативного впливу криміногенної групи, що сприяє різним корупційним проявам в органах місцевого самоврядування України;

3) усунення умов, що створюють реальні або потенційні можливості для корупційних проявів в органах місцевого самоврядування України;

4) припинення підготовлюваних або вчинюваних корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень в органах місцевого самоврядування України;

5) впровадження критеріїв ефективності, стандартів і систем оцінювання якості виконання посадовими особами й іншими працівниками місцевих органів влади своїх посадових або службових обов'язків.

Кривенко В. В. Результаты исследования проблемы предотвращения коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений в органах местного самоуправления Украины

Аннотация. В статье приведены основные результаты исследования проблемы предотвращения коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений в органах местного самоуправления Украины, состоящие в теоретическом обобщении и новом решении научной задачи по формированию криминологических принципов предотвращения коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений в органах местного самоуправления Украины.

Ключевые слова: государственный орган, органы местного самоуправления, преступление, коррупция, коррупционное правонарушение, правонарушение, связанное с коррупцией, предотвращение коррупции, лицо коррупционера в органах местного самоуправления.

Kryvenko V. Results of the investigation of the problem of prevention of corruption and connection with corruption elliptions in the organs of local government of Ukraine

Summary. The article presents the main results of the study of the problem of preventing corruption and corruption-related offenses in the organs of local self-government in Ukraine, consisting of a theoretical synthesis and a new solution to the scientific problem of the formation of the criminological principles for the prevention of corruption and corruption-related offenses in the organs of local self-government of Ukraine.

Key words: state body, bodies of local self-government, crime, corruption, corruption offenses, offenses related to corruption, corruption prevention, corruptor's person in local self-government bodies.

