

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут публічного управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

МАРЧУК Софія Олегівна

**Управління конфліктом інтересів в системі
місцевого самоврядування територіальної громади /
Conflict of interest management in the system of local
self-government of the territorial community**

спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійна програма

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи
ДСПУАзм-27
Марчук С.О.

Науковий керівник:
к.держ.упр., доцент Пунда А.В.

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту

« ___ » _____ 20__ р

Завідувач кафедри
_____ М.М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТОМ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	6
1.1. Поняття конфлікту інтересів та його роль в системі місцевого самоврядування територіальної громади.....	6
1.2. Конфлікт інтересів як передумова виникнення корупції в системі місцевого самоврядування	15
Висновки до розділу 1	23
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОРОМІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ	25
2.1. Аналіз системи місцевого самоврядування Поромівської сільської об'єднаної територіальної громади	25
2.2. Оцінка механізму виявлення, врегулювання та усунення конфлікту інтересів в роботі Поромівської сільської ради	31
2.3. Аналіз залучення громадськості до врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції на службі в Поромівській сільській раді.....	40
Висновки до розділу 2	49
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	51
3.1. Стратегічні орієнтири врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції в системі місцевого самоврядування.....	51
3.2. Громадянське представництво як механізм врегулювання конфлікту інтересів та заміщення корупції.....	59
Висновки до розділу 3	71
ВИСНОВКИ	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	76

ВСТУП

Актуальність теми. Питання конфлікту інтересів є надзвичайно актуальним для сучасного українського суспільства. Соціально-економічні кризові явища в житті нашої держави, складність перебудови економіки, матеріальна диференціація суспільства призвели до загострення соціальних протиріч і виникнення численних осередків конфлікту інтересів практично в усіх сферах суспільного життя. Ці процеси потребують ґрунтовного наукового вивчення, визначення системних концептуальних засад аналізу конфліктного потенціалу суспільства в сучасних динамічних умовах трансформації держави.

Очевидно, що аналіз причин виникнення конфліктів інтересів у системі місцевого самоврядування та розробка технологій їх нейтралізації прискорить модернізацію системи публічного управління та подальшу його демократизацію.

В основі конфлікту інтересів лежить конфлікт між законом і особистим інтересом, між етично правильним і етично неправильним з точки зору суспільної моралі, професійної етики.

Саме тому на сучасному етапі розвитку нашої держави особливого значення набувають наукові дослідження проблем запобігання та протидії виникненню конфлікту інтересів як передумови корупції, а також формування сучасного непідкупного типу публічного управління, визначення принципів його типологізації, оцінки реального стану в цій галузі і пошуку оптимальних шляхів створення публічної влади, яка відповідає сучасним вимогам. Світова практика напрацювала широкий арсенал заходів управлінського, організаційного та правового характеру, які дозволяють призупинити та нейтралізувати конфлікти інтересів та корупцію в системі державного управління та місцевого самоврядування. У зв'язку із цим, особливої актуальності сьогодні набуває розробка дієвих механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів в органах місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Протягом останніх років проблема виникнення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в публічному управлінні досить активно досліджується вітчизняними вченими,

зокрема: С.М. Алфьоровим, О.М. Бандуркою, М.Ю. Бездольним, О.В. Джафаровим, І.А. Дьоміним, Д.Г. Забродою, В.А. Завгороднім, Д.І. Йосифовичем, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицьким, О.М. Охотніковим, О.Я. Прохоренко, С.С. Рогульським, С.С. Серьогіним, М.М. Тищенко, О.В. Ткаченко, І.І. Яцківим та ін. Але незважаючи на багатогранність та ґрунтовність проведених досліджень проблема врегулювання конфлікту інтересів саме в системі місцевого самоврядування потребує більш глибокого дослідження.

Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних положень та вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів врегулювання конфлікту інтересів в системі місцевого самоврядування територіальної громади.

Для досягнення мети кваліфікаційної роботи були поставлені і розв'язувались такі завдання:

- дослідити поняття «конфлікт інтересів» та визначити його роль в системі місцевого самоврядування;
- розкрити особливості конфлікту інтересів як передумови виникнення корупції в системі місцевого самоврядування;
- ідентифікувати потенційні ризики виникнення конфлікту інтересів в досліджуваному органі місцевого самоврядування;
- оцінити механізм виявлення, врегулювання та усунення конфлікту інтересів в роботі досліджуваного органу місцевого самоврядування;
- проаналізувати залученість громадськості до врегулювання конфлікту інтересів в досліджуваному органі місцевого самоврядування;
- запропонувати стратегічні орієнтири врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції в системі місцевого самоврядування;
- окреслити перспективи запровадження громадянського представництва як механізму заміщення корупції в системі місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження у кваліфікаційній роботі є процес врегулювання конфлікту інтересів в системі місцевого самоврядування.

Предметом дослідження у кваліфікаційній роботі є механізми врегулювання конфлікту інтересів в системі місцевого самоврядування.

Для досягнення зазначеної мети та розв'язання поставлених задач при проведенні дослідження були використані наступні **методи**: загальнонаукові теоретичні методи дослідження (аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, індукція, дедукція, пояснення, систематизація, класифікація тощо), а також метод системного аналізу – для дослідження корупції як системи, яка складається із взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів (параграф 1.2), метод структурного аналізу – для вивчення організаційної структури Поромівської сільської ради, яка складається із окремих структурних елементів (параграф 2.1), метод факторного аналізу – для виявлення та систематизації ризиків вчинення корупційних правопорушень на службі в органі місцевого самоврядування (параграф 2.1), метод порівняння – для співставлення і узагальнення досвіду запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції в органах публічної влади різних країн світу.

Практична значущість результатів дослідження полягає в тому, що розроблені в ньому теоретичні положення та практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів врегулювання конфлікту інтересів в системі місцевого самоврядування можуть бути використані в роботі Поромівської сільської ради та інших органів місцевого самоврядування.

Апробація. За результатами дослідження опубліковано 2 тез доповідей на тему «Конфлікт інтересів як причина корупції в органах місцевого самоврядування» у збірнику Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки» (Тернопіль, травень 2021 року) [23] та на тему «Напрямки підвищення лояльності персоналу в закладах охорони здоров'я» у збірнику Наукової інтернет-конференції студентів та молодих вчених кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні» (Тернопіль, листопад 2021) [24].

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТОМ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Поняття конфлікту інтересів та його роль в системі місцевого самоврядування територіальної громади

Конфлікт інтересів в системі місцевого самоврядування зумовлений двома чинниками. Перший чинник пов'язаний із збільшенням фактів деструктивної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування під впливом конфлікту інтересів. Другий чинник проявляється у реалізації особистих інтересів чиновників на шкоду суспільним відносинам, прагненні використовувати владу в особистих корисливих цілях.

Виникнення ситуацій конфлікту інтересів в управлінських структурах органів місцевого самоврядування – це не випадок зловживання владою конкретною посадовою особою, а комплексна проблема системного соціального явища, пов'язаного з деформацією суспільних відносин. Наукові дослідження останніх років фіксують повсюдне проникнення тіньової поведінки в різні сфери суспільного життя, в тому числі і в структури органів місцевого самоврядування.

Соціальні умови, за яких виникають і розвиваються ситуації з потенційним конфліктом інтересів у професійній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, призводять до неефективного функціонування суспільних інститутів, злиття кримінальних елементів із системою влади, формування та зміцнення негативного іміджу, зниження у населення довіри до влади. Інший чинник конфлікту інтересів пов'язаний з тим, що на теоретичному рівні підходи до вивчення заданої теми обмежуються межами корупційної складової та правового регулювання. Тому ситуації з конфліктом інтересів трактуються як прояв низького рівня професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Конфлікт інтересів як явище є комплексною проблемою, тому в більшості

країн юридична категорія «конфлікт інтересів» не має чіткого визначення та має досить розмиті межі між приватними, державними та публічними інтересами. Більше того, простежити ці межі важко, тому нормативні акти різних держав щодо характеру та складу конфлікту інтересів суттєво відрізняються один від одного.

Термін «конфлікт» (від лат. *konfliktus* – зіткнення) – визначається як зіткнення протилежно спрямованих позицій, цілей чи поглядів опонентів чи суб'єктів взаємодії. В основі будь-якого конфлікту лежить ситуація, що включає суперечливі позиції сторін з будь-якого питання, або протилежні цілі чи засоби їх досягнення в цих обставинах, або невідповідність інтересів, бажань тощо [13, с. 62-63].

В Конвенції ООН проти корупції зазначається, що «кожна держава-учасниця, дотримуючись фундаментальних принципів національного законодавства, створює, підтримує та зміцнює системи, які сприяють прозорості та запобігають конфлікту інтересів» [15]. Україна ратифікувала Конвенцію і взяла на себе зобов'язання врегулювати та запобігати конфліктам інтересів на державній службі [55].

У європейській законодавчій практиці досить поширеною є визначення конфлікту інтересів, запропоноване в Рекомендаціях ОЕСР, відповідно до якого конфлікт інтересів трактують як конфлікт між державними обов'язками та приватними інтересами державного службовця, при якому інтерес державного службовця, пов'язаний з приватними можливостями, може негативно вплинути на його роботу, виконання службових обов'язків та функцій [70]. Таке визначення конфлікту інтересів відображено в законах Чеської Республіки (закон про конфлікт інтересів – § 3 п. 1) [68], Латвії (закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб – ст. 1 п. 5) [30], Молдови (закон про конфлікт інтересів – ст. 2) [28], Хорватії (закон про запобігання конфлікту інтересів при здійсненні державних повноважень – ст. 2 п. 2) [67], Російської Федерації (закон про муніципальну службу в Російській Федерації – ст. 14.1) [29].

Слід також зазначити, що в Рекомендаціях ОЕСР, в рамках загальної концепції конфлікту інтересів, акцентується увага не лише на ситуації фактичного конфлікту між інтересами державного службовця як приватного громадянина та його обов'язком як публічної посадової особи, а й на ситуаціях у яких є уявний або потенційний конфлікт інтересів. Очевидний конфлікт інтересів відноситься до ситуації, коли існує особиста зацікавленість, яка може вплинути на виконання службових обов'язків, навіть якщо насправді немає (або не може бути) негативного впливу. Потенційний конфлікт інтересів може виникнути у випадках, коли посадова особа має особисті інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів у якийсь момент у майбутньому.

У відповідності до ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців «конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особисту зацікавленість, яка або може вплинути на об'єктивність виконання ним своїх обов'язків» [57]. При цьому під особистим інтересом державного службовця мають на увазі «будь-які переваги для нього, його сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні стосунки» [57].

Першим вітчизняним нормативно-правовим актом, в якому було вперше вжито поняття «конфлікт інтересів» Загальні правила поведінки державного службовця (видані у 2000 році). Дані правила трактували категорію «конфлікт інтересів» як те, що «впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків» [46]. При цьому в правилах наголошується, що «будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду» [46].

У 2010 році було внесено зміни у зазначені правила та перевидано їх. Так, в нових Загальних правилах поведінки державного службовця, зазначається, що «державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати

заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень» [47].

В Україні діють також Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [57], в яких не міститься визначення поняття «конфлікт інтересів» ні для державних службовців, ні для посадових осіб місцевого самоврядування.

Практична впровадження в законодавство інституту конфлікту інтересів розпочалося тоді, коли до Закону України «Про державну службу» (1993 р.) було введено ст. 16-1 «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [36]. Даний закон трактував поняття «конфлікт інтересів» як «ситуацію, в якій особистий інтерес державного службовця впливає або може впливати на об'єктивне виконання ним своїх службових обов'язків, коли виникає або може виникнути суперечка між особистим інтересом у законними правами юридичних і фізичних осіб, що, в кінцевому результаті, може призвести до заподіяння шкоди цим законним інтересам» [36].

Першим антикорупційним законом став Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI [43], визначав конфлікт інтересів як «суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень» [43]. Такого визначення було достатньо для притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства щодо вирішення конфлікту інтересів. Але він мав і серйозний недолік. А саме, фактичне поєднання в одному визначенні випадків, в яких конфлікт інтересів може потенційно виникнути лише за певних обставин, і ситуацій, в яких він уже реально існує.

Тому в новому законі, Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [40], було введено два різних визначення видів конфлікту інтересів: потенційний конфлікт та реальний конфлікт інтересів (Рис. 1.1).

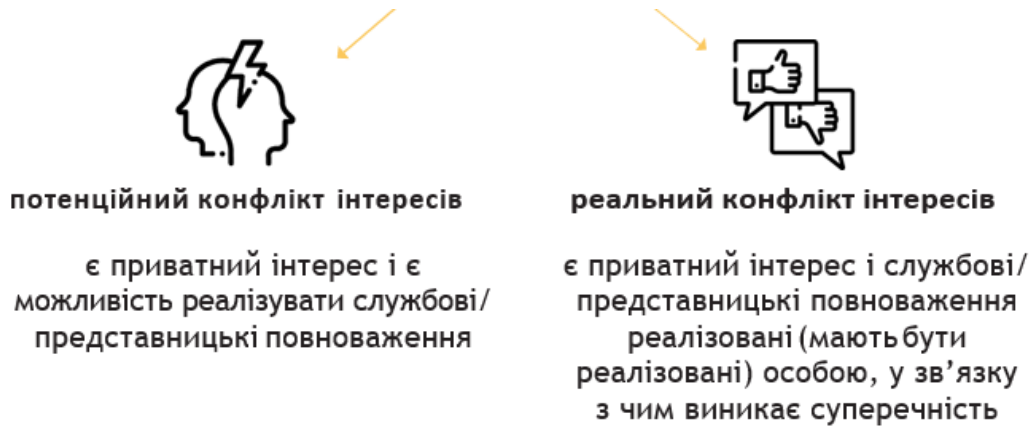


Рис. 1.1. Відмінність між потенційним та приватним конфліктом інтересів

Примітка. Наведено за [17]

Потенційний конфлікт інтересів – це «наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень» [40].

Реальний конфлікт інтересів – це «суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень» [40].

Ці поняття конфліктів інтересів з'єднанні новим поняттям – «приватний інтерес» (рис. 1.2). Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII приватний інтерес – це «будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях» [40].



Рис. 1.2. Складові приватного інтересу

Примітка. Наведено за [17]

Основні складові конфлікту інтересів наведені на рис. 1.3.



1.3. Основні складові конфлікту інтересів

Примітка. Наведено за [17]

Основними причинами виникнення конфлікту інтересів в сфері місцевого самоврядування можна назвати наступні: порушення основних засад служби в органах місцевого самоврядування, повне або часткове невиконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх основних посадових обов'язків, зафіксованих у посадових інструкціях, недотримання посадовими особами місцевого самоврядування прав та законних інтересів як окремих громадян,

організацій, так і суспільства та держави в цілому, недотримання діючого законодавства, порушення обмежень і заборон, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, недотримання основних вимог до службової поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, різноманітні соціальні вимоги та пільги, невідповідність між фінансовими можливостями та фінансовими очікуваннями, між реальним професійним рівнем та затвердженими посадовими інструкціями окремих працівників тощо.

Умовами виникнення конфлікту інтересів є низка факторів, серед яких слід виділити такі: високий рівень невизначеності компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, дублювання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування, їх структур та працівників; недостатньо повна та актуальна інформація про діяльність органів місцевого самоврядування; наявність суперечностей між нормативно-правовими актами органів влади різних рівнів, включення до них положень, що сприяють створенню умов для корупційної поведінки, наявні прогалини у нормативно-правовій базі; відсутність реальної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, закріплених у посадових інструкціях, неналежний контроль за посадовими особами місцевого самоврядування; відсутність або недостатнє використання моральних і матеріальних засобів, способів та методів мотивації посадових осіб місцевого самоврядування, різний розмір винагород за виконання однакового обсягу функціональних обов'язків через низьку ефективність системи оплати праці тощо.

Фактично виникнення конфлікту інтересів в системі місцевого самоврядування є неминучим через специфіку служби в цих органах та пов'язане із неналежною реалізацією конституційних засад захисту прав і свобод людини і громадянина, порушенням основних засад служби в органах місцевого самоврядування, із неналежним виконанням конституційних принципів захисту прав і свобод людини і громадянина, діями, рішеннями та поведінкою посадових осіб місцевого самоврядування.

Залежно від ситуації конфлікт інтересів може бути як деструктивним, і конструктивним. У будь-якому випадку він складається з кількох компонентів:

- біполярність, тобто конфлікт можливий лише в тому випадку, якщо в ситуації одночасно є протистояння, проте також є і зв'язок, який містить можливість для створення протистояння;
- активність, тобто будь-яка ситуація переростає у конфлікт лише в тому випадку, якщо є певний імпульс і активність із боку учасників конфлікту;
- суб'єкти конфлікту, тобто для конфлікту необхідна сторона, здатна створювати конфліктну ситуацію і впливати на перебіг зазначеного конфлікту.

Конфлікт інтересів у функціональній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування сприяє виникненню негативних явища, що породжує упереджене виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх службових обов'язків, суперечність між їх особистими інтересами та законними інтересами громадян, організацій, суспільства та державних органів.

Протягом багатьох років у розвинених країнах світу робляться спроби позбутися конфлікту інтересів, а дії співробітників суворо регламентуються за допомогою жорстких та раціональних правил. Проте корупційні скандали та падіння довіри населення до влади закріпили в суспільстві та серед науковців думку про неможливість викорінення конфлікту інтересів та неможливість його вирішення та врегулювання лише законними засобами.

Пріоритет суспільних інтересів не може звести нанівець приватні інтереси посадових осіб місцевого самоврядування. У кожної людини є особисті інтереси, які іноді суперечать рішенням чи вчинкам, яких вимагає від неї професія. Таким чином, конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування є неминучим, повністю усунути його неможливо, тому в конфліктній ситуації можливе лише його використання процедури його ефективного врегулювання.

Наприклад, механізм врегулювати конфлікту інтересів у адміністративному кодексі поведінки американських чиновників передбачає кримінальну відповідальність. При цьому моральним регулятором виступають етичні кодекси державних службовців (Кодекс поведінки посадових осіб

Організації Об'єднаних Наці (далі – ООН) із підтримання правопорядку, Кодекс державного службовця, Посібник для проведення профілактично-роз'яснювальної роботи серед працівників органів державної податкової служби України щодо попередження корупційних діянь), настанови (Керівні принципи Організації економічного співробітництва та розвитку щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі), інструкції (для фізичної особи – правила повідомлення про конфлікт інтересів, уникнення, запобігання та вирішення таких конфліктів, виявлення, запобігання, контроль та санкціонування конфліктів). Але держава зазначені інституційні засоби дозволяють державі лише опосередковано може вплинути на гідний вихід із конфлікту інтересів.

Активні заходи щодо професійної соціалізації особистості, її професійно-етичної підготовки, демонстрації кращих зразків професійної поведінки здатні за допомогою механізму переконання впливати на усвідомлення посадовими особами місцевого самоврядування місії своєї професії. Таким чином, низка напрацьованих світовою практикою етичних механізмів управління конфліктом інтересів в системі місцевого самоврядування в українських реаліях не є ефективними засобами вирішення цього питання, оскільки, в нашій державі, поряд з істотними організаційними недоліками, існує низка проблем у професійній етиці, наприклад, недостатньо широка популяризація особистих моральних якостей посадових осіб місцевого самоврядування, яка стримує якісне виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків та професійного призначення.

Підсумовуючи проведений аналіз досліджуваного поняття «конфлікт інтересів» та специфіки його реалізації в органах місцевого самоврядування доцільно виокремити головні його характеристики: загроза об'єктивності посадової особи місцевого самоврядування під час виконання нею своїх посадових обов'язків; суперечність між особистим інтересом посадової особи місцевого самоврядування та інтересами інших суб'єктів; можливість завдання потенційної шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів посадової особи місцевого самоврядування, то з-поміж них можна виділити такі: невисокий моральний рівень конкретної посадової особи місцевого самоврядування; наявність у службовій діяльності (посадових функціях) посадових осіб місцевого самоврядування сфер, що передбачають прийняття рішень на основі суб'єктивних оцінок; недосконала система звітності, контролю й аудиту діяльності; відсутність конкретних норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів [5].

Для запобігання виникненню та розвитку конфлікту інтересів в органах місцевого самоврядування доцільно запровадити такі елементи реалізації сучасної політики управління конфліктами: чітке та реалістичне пояснення відносин, які потенційно можуть призвести до конфлікту інтересів; надання повної та своєчасної інформації відповідальним державним установам щодо потенційної можливості виникнення конфлікту інтересів; розробка методик виявлення складу порушення, пов'язаного з конфліктом інтересів, та відповідних заходів покарання за недотримання цих методів; забезпечення обізнаності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з вимогами щодо виявлення та декларування ситуацій, пов'язаних із конфліктом інтересів; розробка механізмів поточного контролю виявлення порушень політики та врахування переваг, які державні інституції можуть отримати від ситуації конфлікту інтересів тощо.

1.2. Конфлікт інтересів як передумова виникнення корупції в системі місцевого самоврядування

Неефективне врегулювання конфліктів між особистими інтересами та посадовими обов'язками службових осіб стає джерелом корупції.

Термін «корупція» широко вживається в українському суспільстві з середини 1990-х років. За останні десять років практично в жодному документі, що характеризує соціально-економічну та політичну ситуацію в Україні, а також стан злочинності, не згадується корупція. Майже щодня центральна та

регіональна преса публікують статті, які засуджують корупцію як явище, або наводять конкретні факти корупційної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Ці дії дезорієнтують суспільство, породжують синдром відчуження громадян від держави і держави від громадян, втрату надії людей на мудру, чітку та відповідальну владу в сучасній Україні [61, с. 113].

Аналіз поняття «корупція» у законодавчих актах різних держав та визначеннях науковців засвідчує різні підходи щодо його формулювання. У документах ООН з міжнародної боротьби з корупцією є таке визначення корупції – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях [9]. З нього видно, що корупція виходить за межі хабарництва. Це поняття містить у собі й хабарництво, непотизм, тобто заступництво на основі особистих зв'язків, та незаконне присвоєння публічних коштів для приватного використання.

Аналогічна ідея закладена у Настанові, підготовленій Секретаріатом ООН. Рада Європи у 1999 р. запропонувала для підписання будь-якими зацікавленими державами відразу двох документів: Конвенцію про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенцію про цивільно-правову відповідальність за корупцію. Відсутність у цих документах норми-дефініції, що містить компактне визначення поняття корупції, компенсується детальним перерахуванням форм корупційної поведінки.

У міру ускладнення поняття, до корупції, крім хабара й підкупу, міжнародна організація Independent Commission Against Corruption, наприклад, відносить «цілий спектр посадових порушень і злочинів, які розглядаються як окремі випадки корупції» [61, с. 114]. При цьому термін «корупція» стає чисто «номінальним і вживається для позначення конкретних протиправних дій, пов'язаних з використанням суспільних ресурсів (у тому числі й влади) для досягнення індивідуальних цілей» [61, с. 115].

У зв'язку з вищезазначеним немає нічого дивного у тому, що наукова дискусія про сутність і форми корупції, в яку залучені філософи, соціологи,

лінгвісти, економісти, психологи, кримінологи, юристи всього пострадянського простору, не припиняється і сьогодні.

Аналіз сучасних наукових підходів до визначення поняття «корупція» показує, що деякі вчені трактують корупцію у вузькому її значенні як синонім «хабара», «підкупу», продажності посадових осіб (державних службовців). Так, автори вітчизняного юридичного словника-довідника запропонували розглядати корупцію як «одну з форм зловживання владою, пов'язаною з підкупом посадових осіб» [63, с. 308].

А. І. Долгова визначає корупцію як «соціальне явище, що характеризується підкупом-продажністю державних або інших службовців і на цій основі корисливим використанням ними в особистих або у вузько групових, корпоративних інтересах офіційних службових повноважень, пов'язаних з ними авторитету й можливостей» [18, с. 501].

Водночас такі автори, як В. С. Лукомський та В. С. Комісаров, вважають принципово неправильним ототожнення корупції лише з одержанням хабара [14, с. 4; 27, с. 26-30]. Неправомірним вважає ототожнення корупції з одержанням хабара і П. С. Матишевський, підкреслюючи, що хабарництво є складовою корумпованості багатьох ланок державного апарату [25, с. 586].

Тому інші вчені вважають, що під даним явищем варто розуміти специфічну поведінку посадової особи, пов'язану із зловживанням влади в особистих корисливих цілях. Схожі визначення часто зустрічаються як у вітчизняних, так і в зарубіжних публікаціях. Так, на думку К. Фрідріха, корупція є «...девіантною поведінкою, поєднаною з приватною мотивацією, яка означає, що індивідуальні або групові цілі переслідуються за суспільний рахунок» [69, с. 15]. Аналогічні визначення можна знайти в Д. Бейлі, Дж. Ная [66, с. 417].

Сар Дж. Пундей трактує корупцію як «зловживання державною владою, посадою або владою для приватного блага» [56]. До переліку корупційних дій автор відносить: «хабарництво, вимагання, торгівля впливом, кумівство, обман, «швидкі гроші» тощо. Він наголошує, що, хоча люди схильні розглядати корупцію як «гріх» влади, вона дуже поширена в приватному секторі, який

найчастіше втягується в корупцію» [56].

М. Тихомиров пропонує розглядати корупцію як «злочинну діяльність у сфері політики або державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав і владних можливостей з метою особистого збагачення» [60]. Переважна більшість авторів інших юридичних видань дотримується приблизно такої ж думки відносно поняття «корупція» [27].

Зокрема, Г. Аврек і В. Овчинський розглядають корупцію як «форму службового зловживання, у якій завжди наявна пряма чи завуальована корисливість» [3, с. 105-111]. На нашу думку, така точка зору досить продуктивна, але в даному разі не враховуються інтереси особи, а без неї неможливо повною мірою дати визначення поняття корупції.

Окремі вчені стверджують, що корупція – це соціально-правове явище, яке охоплює як протиправні, так і аморальні проступки. Виходячи з цього, деякі фахівці дотепер вважають помилковим прагнення законодавця до нормативного закріплення поняття корупції нарівні з її конкретними проявами (наприклад, дачею хабара) і аргументують свою позицію тим, що будь-які намагання вкласти це поняття у чітко визначені рамки призведуть до того, що частина корупційних злочинів виявиться за межами дії закону.

Корупція справді не є лише категорією права, хоча й має нормативне визначення. У всякому разі за межами правової заборони буде залишатися більша група погано ідентифікованих і, як правило, тих аморальних корупційних проступків, які не підлягають виявленню й закріпленню звичайними правовими засобами [61, с. 115].

Прикладом саме аморальних корупційних проступків, на думку С. В. Максимова, може слугувати вчинення державним службовцем дій, які негативно впливають на громадську думку про стан законності на державній службі, хоча прямо й не заборонені тим або іншим нормативним правовим актом. Поділяє цю позицію і О. Дудоров, розглядаючи корупцію як соціальне, економічне та моральне зло [10].

Ряд вчених вказують на те, що корупція – це самостійне явище

злочинності, яке на сьогодні «відбрунькувалося» від усіх інших корисливо посадових, «білокомірцевих» злочинів. Ця тенденція виявилася в тому, що окремі кримінологи позначають «нову якість» корупції нововведеними термінами «політична організована злочинність», «елітно-владна злочинність», «бюрократична злочинність» і т. ін. [11, с. 117-127; 20, с. 166-169].

Деякі вчені нерідко трактують корупцію як одну з основних ознак організованої злочинності [19; 26].

Н. Ф. Кузнєцова відзначає, що «називати корупцією всю систему корисливо посадових злочинів, наприклад, зловживання владою, перевищення влади, підробку, не лише не доцільно, а це суперечить принципу диференціації вини, відповідальності й індивідуалізації покарання» [20, с. 22]. Виходячи з цього, можна констатувати, що корупційний злочин завжди корисливо посадовий, однак не кожен корисливо посадовий злочин корупційний.

У свою чергу, спираючись на аналіз чинного антикорупційного законодавства та доктринальні точки зору на генезис та сутність корупції, М. І. Мельник пропонує таке визначення «...неправомірне використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб (корупційні діяння), а також в інших діях, що створюють умови для вчинення корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм (інші діяння, пов'язані з корупцією)» [26, с. 159].

Незважаючи на наявність різних, нерідко досить вагомих, аргументів як на користь обмежувального підходу до нормативного визначення поняття корупції (лише вид злочинності або лише діяння у формі підкупу), так і на користь вимушеної відмови від нормативного визначення поняття корупції взагалі, український законодавець не відмовився від спроб нормативно закріпити широке значення поняття корупції.

Так, зокрема, у ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією», який втратив чинність у 2009 році, було визначення корупції [35]. При цьому також наводився перелік можливих корупційних діянь, але він був дуже недосконалий

і обмежений проступками, які тягнуть за собою лише адміністративну та дисциплінарну відповідальність.

Верховний Суд України відмітив невдале визначення поняття «корупція», яке було наведене в Законі України «Про боротьбу з корупцією», оскільки воно було штучно звужене і зводилося лише до «хабарництва і корисливих зловживань осіб, уповноважених на виконання функцій держави» [52].

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» № 3206-VI від 7 квітня 2011 року, який втратив чинність у 2016 році, корупція трактувалась як «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [43].

Оскільки існують різні підходи до визначення поняття корупції, здається, що це явище буде легше розпізнати за певними ознаками, зокрема: за наявністю особи, уповноваженої приймати рішення для суспільства та особи чи осіб, які добиваються прийняття вигідного для них рішення; за існування взаємовигідного обміну між особою, яка приймає рішення, та особою або особами, які зацікавлені у прийнятті потрібного їм рішення; за наявності порушень норм прийняття рішень, заподіяння шкоди суспільству [8, с. 8].

Підсумовуючи сказане, можемо зробити висновок, що під поняттям «корупція» необхідно, на наш погляд, розуміти використання посадовою особою, наділеною владними повноваженнями і віднесеною до суб'єктів корупційних діянь, свого службового становища та пов'язаних з цим можливостей для вчинення різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю порушень законодавства України. Зрештою, закріплення на законодавчому рівні вищезазначених понять надасть можливість правильно кваліфікувати корупційні діяння, відмежовувати

корупційні злочини від інших посадових злочинів та розробляти дієві механізми щодо запобігання корупції [61, с. 117].

Існує два основних види корупції – епізодична та систематична. Кожен із видів характеризується постійною (типовою) групою ознак, що дає змогу визначити рівень корупції в конкретній державі. Епізодична корупція поширена в більшості країн світу. Але набагато гірша ситуація спостерігається тоді, коли корупція набуває ознак системного явища: коли переважна більшість публічних службовців залучена до корупційних схем; коли відсутні належні нормативно-правові стандарти професійної етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яких вони повинні дотримуватися при здійсненні влади; коли механізми контролю за боротьбою з корупцією переважно неефективні; коли більшість громадян вважає корупцію «нормальним явищем» або «феноменом, якого неможливо уникнути». За таких умов корупція починає сприйматися як допустиме та звичне явище. В Україні корупція «набуває системного характеру, а це негативно впливає не лише на її внутрішню політику, а й підриває авторитет держави на міжнародній арені» [64, с. 139-140].

У правовому розумінні корупція – це сукупність різних за змістом і ступенем суспільної небезпеки, але унікальних за своїм характером корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки публічних службовців, пов'язаних із вчинення цих дій.

Корупційні дії мають такі види: 1) зловживання владою чи службовим становищем, перевищення влади чи службового становища, перевищення влади чи службових повноважень та інші службові злочини, вчинені з метою задоволення корисливих чи інших особистих інтересів чи інтересів інших осіб; 2) розкрадання державної, колективної, приватної власності з використанням службового становища; 3) незаконне отримання матеріальних чи інших благ, привілеїв та інших переваг; 4) отримання кредитів, позик, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості чи іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством або на які особа не має права; 5) хабарництво;

б) здійснення підприємницької діяльності безпосередньо та через посередників чи підставних осіб з використанням влади чи службових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей; 7) сприяння за допомогою службового становища фізичним та юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності з метою незаконного одержання матеріальних чи інших благ, привілеїв та переваг; 8) незаконне втручання за допомогою службового становища в діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою недопущення виконання ними своїх повноважень або вимагання прийняття незаконного рішення; 9) використання інформації, отриманої під час виконання службових обов'язків, в корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації, або її несвоєчасне надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації; 10) надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки та прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень; 11) заступництво в корисливих чи інших особистих інтересах при призначенні особи, яка за діловими та професійними якостями не має переваг над іншими кандидатами [9].

Останнім часом з'явилися нові види корупції, які не підпадають під кримінальне покарання, а саме: 1) безпосередня участь посадових осіб, державних службовців і депутатів усіх рівнів та членів їх сімей у комерційній діяльності з метою отримання особистого чи корпоративного прибутку; 2) надання пільг для своєї корпоративної групи (політичної, релігійної, національної, кланової) за рахунок державних ресурсів; 3) використання службового становища для впливу на ЗМІ, отримання особистої чи корпоративної влади; 4) лобіювання прийняття нормативно-правових актів на користь зацікавлених груп.

Цілком очевидно, що вказані діяння «потребують своєї чіткої правової оцінки і, відповідно, внесення змін до чинного законодавства» [7, с. 4-5].

Як свідчить досвід зарубіжних країн у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції, одним із найбільш ефективних

превентивних антикорупційних заходів на службі в органах місцевого самоврядування є врегулювання конфлікту інтересів, який є важливим аспектом удосконалення на службі в органах місцевого самоврядування, реалізує принцип публічності та відкритості діяльності публічних органів. Це явище як дієвий механізм запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції, знайшло широке застосування за кордоном, але в Україні концепція конфлікту тільки починає розроблятися. Неврегульованість цього питання на законодавчому рівні в Україні є однією з перешкод у забезпеченні неупередженості діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Наявність влади та участь в управлінні створюють для посадовців місцевого самоврядування можливості: керувати значними матеріальними та людськими ресурсами; володіти розширеним доступом до інформації; кардинально впливати на долю конкретних осіб тощо. Тобто об'єктивно в державному управлінні існують потенційні умови для виникнення конфлікту інтересів. Тому це явище має регулюватися не лише цивільними законами, а й соціальними нормами та правилами, громадянською свідомістю та особистою відповідальністю.

Аналіз сучасних наукових праць із досліджуваної тематики свідчить про недостатнє висвітлення поняття «конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування». Практикам ще не запропоновано належно обґрунтованих науково-практичних рекомендацій, спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Деякі шляхи вирішення пропонуються у цій розвідці.

Висновки до розділу 1

Встановлено, що конфлікт інтересів в системі місцевого самоврядування зумовлений двома чинниками: збільшенням фактів деструктивної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування під впливом конфлікту інтересів; реалізацією особистих інтересів чиновників на шкоду суспільним відносинам, прагненням використовувати владу в особистих корисливих цілях.

Підсумовано, що конфлікт інтересів як явище є комплексною проблемою. Виявлено, що в більшості країн юридична категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними та публічними інтересами. Встановлено, що простежити ці межі важко, тому нормативні акти різних держав щодо характеру та складу конфлікту інтересів суттєво відрізняються один від одного.

Виявлено, що виникнення конфлікту інтересів в системі місцевого самоврядування є неминучим через специфіку служби в цих органах та пов'язане із неналежною реалізацією конституційних засад захисту прав і свобод людини і громадянина, порушенням основних засад служби в органах місцевого самоврядування, із неналежним виконанням конституційних принципів захисту прав і свобод людини і громадянина, діями, рішеннями та поведінкою посадових осіб місцевого самоврядування.

Встановлено, що конфлікт інтересів є передумовою виникнення корупції в органах місцевого самоврядування. Виявлено, що корупція є складним соціальним явищем, яке негативно впливає на всі сторони політичного та соціально-економічного розвитку суспільства та держави, перешкоджає утвердженню демократії та дотриманню прав людини, реалізації принципу верховенства права, порушує соціальну справедливість, підриває легітимність державних інститутів, загрожує благополуччю та добробуту населення, шкодить суспільству, стримує соціальний прогрес і загрожує національній безпеці.

Виявлено, що характерною рисою сучасного стану справ у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції в Україні є те, що заходи, що вживаються на загальнодержавному рівні, не призводять до бажаного результату. Сьогодні корупція залишається одним із найбільш поширених і численних правопорушень у нашій країні. Але це не означає, що боротися з корупцією неможливо та всі зусилля марні. В сучасних умовах залишається багато засобів і методів запобігання виникненню конфлікту інтересів та боротьби з корупцією, які ще не повністю використовуються або використовуються неповно, непланово і непослідовно.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОРОМІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ

2.1. Аналіз системи місцевого самоврядування Поромівської сільської об'єднаної територіальної громади

Поромівська сільська об'єднана територіальна громада (Поромівська сільська ОТГ) утворена шляхом добровільного об'єднання територіальних громад сіл Поромів (Лежниця, Млинище, Михале, Петрове); Бужанка (Бортнів, Верхнів, Іванів, Шахтарське) (рис. 2.1). Адміністративним центром Поромівської сільська ОТГ є село Поромів, в якому розміщені її органи місцевого самоврядування.



Рис. 2.1. Карта Поромівської сільської об'єднаної територіальної громади Іваничівського району Волинської області

Примітка. Наведено за матеріалами Поромівської сільської ОТГ

Поромівська сільська ОТГ – це «первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень» [58]. Вона «може вирішувати на території громади будь-яке питання, що віднесене Конституцією

України та законами України до питань місцевого значення, за винятком тих, які, відповідно до чинного законодавства, вирішуються органами місцевого самоврядування інших рівнів» [58]. Поромівська сільська ОТГ «здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення» [58].

Організація та функціонування системи місцевого самоврядування Поромівської сільської ОТГ здійснюється відповідно до положень Конституції України, законів України, а також Статуту Поромівської сільської ОТГ.

Система місцевого самоврядування Поромівської сільської ОТГ «включає: 1) територіальну громаду; 2) внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади; 3) Раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України; 4) Сільського голову, який є головною посадовою особою територіальної громади; 5) виконавчі органи Ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо); 6) сільських старост; 7) органи самоорганізації населення» [58].

Система місцевого самоврядування Поромівської сільської ОТГ заснована та функціонує на принципах, які передбачені в Конституції України [16] та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [51].

У своїй діяльності складові системи місцевого самоврядування Паромівської сільської ОТГ дотримуються таких принципів:

1) принципу ефективності, за яким рішення, що готуються чи ухвалюються суб'єктами місцевого самоврядування мають бути максимально ефективними серед всіх можливих альтернативних рішень;

2) принципу сталості, при якому використання ресурсів Поромівської сільської ОТГ не може шкодити майбутнім поколінням;

3) принципу екологічності, за яким при ухваленні рішення має забезпечуватися мінімізація його негативного впливу на навколишнє середовище;

4) принципу системності, відповідно до якого кожне ухвалене рішення розглядається у взаємозв'язку та взаємозалежності з іншими рішеннями в просторі та часі;

5) принципу відкритості, при якому рішення готуються та ухвалюються відкрито. Принцип передбачає, що не може бути ухвалено жодного рішення, яке закрито від громадськості, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством;

6) принцип громадської участі, за яким підготовка проектів та ухвалення остаточних рішень, особливо тих, що стосуються планування та використання ресурсів громади, мають прийматися в умовах громадського обговорення, широко висвітлення в ЗМІ та врахування інтересів Поромівської сільської ОТГ, а рішення, що стосуються окремих населених пунктів територіальної громади – також і інтересів їхніх жителів.

Членами Поромівської сільської ОТГ є «громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» [53], інших актів законодавства України зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади і постійно проживають на території громади» [58].

Структурними елементами Поромівської сільської ОТГ є «внутрішні громади, членами яких є жителі населених пунктів, крім адміністративного центру громади» [58]. Внутрішні громади «безпосередньо приймають участь у вирішенні питань, віднесених законом до відання Поромівської сільської ОТГ, її органів та посадових осіб, шляхом використання форм прямої демократії: загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, тощо» [58]. Інтереси членів кожної з внутрішніх громад в органах місцевого самоврядування Поромівської сільської ОТГ «представляють старости, депутати Ради, обрані відповідно до чинного законодавства» [58]. Інтереси членів внутрішніх громад в органах державної влади представляють органи та посадові особи Поромівської сільської ОТГ.

Поромівська сільська ОТГ є учасником як цивільних, так і господарських

відносин, а також може набувати статусу юридичної особи публічного права.

До компетенції Поромівської сільської ОТГ «входять: 1) всі питання, вирішення яких відповідно до законів України здійснюється на місцевому референдумі; 2) питання, віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування досліджуваної територіальної громади» [58].

До безпосередньої компетенції Поромівської сільської ОТГ не входять питання щодо:

1) ухвалення рішень з питань, що належать до виключно компетенції органів державної влади, що поширюють їх відання на громадськість (наприклад, рішення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, органів юстиції тощо);

2) ухвалення рішень з питань, що віднесені на основі принципу субсидіарності до компетенції рад інших рівнів управління;

3) ухвалення рішень стосовно місцевого бюджету, встановлення та сплати місцевих податків і зборів, призначення тарифів на житлово-комунальні послуги, обрання, призначення та звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування територіальної громади (окрім голови громади та сільських старост), інших працівників органів місцевого самоврядування, а також комунальних підприємств, установи та організацій в населених пунктах громади;

4) ухвалення рішень щодо делегованих законом повноважень органам виконавчої влади, віднесених до компетенції виконавчих органів Поромівської сільської ради [58].

Членам Поромівської сільської ОТГ забезпечується право безпосередньої участі у вирішенні всіх важливих питань місцевого значення, віднесених законом до компетенції громади та її органів.

За обсягом муніципальної право- та дієздатності члени Паромівської сільської ОТГ поділяються на «дві категорії:

1) «повноправні члени Поромівської сільської ОТГ: громадяни України – жителі населених пунктів громади. які відповідно до Конституції України та

Закону України «Про місцеві вибори» мають активне виборче право. Зазначені особи володіють муніципальною право та дієздатністю в повному обсязі» [58];

2) «члени Поромівської сільської ОТГ з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю: жителі населених пунктів громади, які є іноземцями, особами без громадянства; неповнолітні громадяни України; громадяни України, яких визнано судом недієздатними або такі, що перебувають на строковій військовій службі чи відбувають покарання в місцях позбавлення волі. Обмеження муніципальної право- та дієздатності цих членів Поромівської сільської ОТГ полягають у позбавленні їх права участі у місцевих виборах, місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, права займати посади в органах місцевого самоврядування територіальної громади» [58].

Особи, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» [53], інших актів законодавства України не зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади, але які володіють нерухомим майном (нерухомістю) на території громади, працюють на території громади, ведуть іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до місцевого бюджету Поромівської сільської ОТГ, користуються усіма правами членів територіальної громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання.

Рішенням Поромівської сільської ради для цієї категорії осіб може бути надане право користування інфраструктурою всіх населених пунктів Поромівської сільської ОТГ, а також право на отримання адміністративних, соціальних, освітніх, медичних та інших послуг на рівних умовах з іншими членами територіальної громади.

Права члена Поромівської сільської ОТГ, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, права участі у загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання з вирішальним голосом, надаються також Почесним громадянам незалежно від місця їхнього

проживання, а також, за рішенням Ради – особам, які не є членами територіальної громади, але отримали у відповідності із Законом України «Про закордонних українців» [39] статус закордонного українця або мають значні, офіційно визнані заслуги перед Поромівською сільською ОТГ або її внутрішніми громадами.

Основні права членів Поромівської сільської ОТГ передбачені Конституцією України та законами України. Крім них члени Поромівської сільської ОТГ мають право «на: 1) забезпеченість якісною питною водою; 2) якісне електропостачання; 3) ефективну систему прибирання та вивезення сміття з вулиць у населених пунктах громади; 4) забезпеченість належним транспортним сполученням – як внутрішнім так і зовнішнім; 5) розгалуженість і якість доріг; 6) освітленість вулиць у темну пору доби; 7) забезпечення тиші на вулицях та у житлових будинках у нічну пору; 8) ефективну систему безпеки громадян та захисту їхнього майна (боротьба зі злочинністю; охорона громадського порядку, попередження та ліквідація наслідків стихійного лиха); 9) доступність та якість медичних послуг відповідно до державних стандартів; 10) доступність та якість освітніх послуг відповідно до державних стандартів; 11) ефективну систему надання побутових послуг; 12) забезпеченість місцями для відпочинку і дозвілля; 13) забезпеченість закладами культури (бібліотеки, клуби тощо); 14) вільний доступ до усіх природних об'єктів та угідь в межах громади – лісів, тощо. Зазначений перелік прав членів Територіальної громади не є вичерпним» [58].

Наявність прав породжує необхідність виконання членами Поромівської сільської ОТГ обов'язків стосовно громади в цілому, внутрішніх громад чи інших членів громади.

Основні обов'язки членів Поромівської сільської ОТГ передбачені Конституцією України та законами України. Крім них, на членів Поромівської сільської ОТГ «покладаються обов'язки щодо: 1) збереження та розвитку традицій, звичаїв та особливостей громади, населених пунктів, шанобливого ставлення до їхньої історії, до об'єктів історико-культурної спадщини; 2) сприяння сталому розвитку громади та її населених пунктів; 3) толерантного

ставлення до усіх членів громади незалежно до їхнього етнічного походження, віросповідання, політичних переконань тощо; 4) сприяння реалізації права членів громади на задоволення основних соціально-побутових, економічних, безпекових, культурно-духовних потреб; 5) бережливе ставлення до зелених насаджень, природних об'єктів, усього довкілля території громади» [58].

Усі, хто проживає або перебуває на території Паромівської сільської ОТГ, зобов'язані поважати права і свободи членів громади. Особи, винні у порушенні відповідних прав і свобод, притягуються до відповідальності відповідно до чинного законодавства України.

Отже, Паромівська сільська ОТГ як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування є насамперед «природною» корпоративною одиницею, автономія якої походить не від державної влади, а від суверенітету народу. Держава лише в односторонньому порядку, незалежно від ступеня правової презумпції, визнає свою діяльність жителями перед членами територіальних громад як їхню природну соціальну вимогу. Держава на основі нормативно-правових заходів регулює самоврядну діяльність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона визначає лише муніципальні функції та повноваження, пов'язані з регулюванням місцевого життя [4, с. 57; 31].

2.2. Оцінка механізму виявлення, врегулювання та усунення конфлікту інтересів в роботі Паромівської сільської ради

Органом місцевого самоврядування Паромівської сільської ОТГ є Паромівська сільська рада. Паромівська сільська рада Паромівської сільської територіальної громади (до 2016 року – Паромівська сільська рада Іваничівського району Волинської області) – орган місцевого самоврядування Паромівської сільської територіальної громади Волинської області з розміщенням у селі Паромів.

Структура та чисельність працівників Паромівської сільської ради та її виконавчого комітету представлена в табл. 2.1.

Структура та чисельність персоналу Поромівської сільської ради та її виконавчого комітету

№ з/п	Назва структурного підрозділу	Штатна чисельність одиниць
<i>I. Апарат управління ради</i>		
1.	Сільський голова	1
2.	Секретар ради	1
<i>II. Виконавчий комітет ради</i>		
3.	Старости	3
4.	Заступник сільського голови з питань діяльності виконавчих органів	1
5.	Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету сільської ради	1
6.	Спеціаліст I категорії з питань соціального захисту населення	1
7.	Спеціаліст інспектор праці	1
8.	Діловод	3
9.	Завідувач військово-облікового бюро	1
10.	Оператор комп'ютерного набору	1
<i>Фінансовий відділ</i>		
11.	Начальник відділу	1
12.	Спеціаліст I категорії	1
13.	Спеціаліст I категорії з питань залучення інвестицій	1
<i>Відділ бухгалтерського обліку та звітності</i>		
14.	Головний бухгалтер (начальник відділу)	1
15.	Спеціаліст I категорії	5
16.	Касир	1
<i>Юридичний відділ</i>		
17.	Начальник відділу	1
18.	Спеціаліст I категорії	1
<i>Відділ з питань земельних ресурсів та комунальної власності і охорони природнього середовища</i>		
19.	Начальник відділу	1
20.	Спеціаліст I категорії	1
21.	Спеціаліст II категорії	1
22.	Спеціаліст	1
<i>Відділ освіти, культури, сім'ї, молоді та спорту</i>		
23.	Начальник відділу	1
24.	Спеціаліст I категорії	1
25.	Спеціаліст I категорії у справах дітей, сім'ї та молоді	1
<i>Технічний персонал</i>		
26.	Водій автотранспортних засобів	1
27.	Прибиральник службових приміщень	1
28.	Двірник	1
29.	Робітник з благоустрою	1
30.	Слюсар-сантехнік	0,75
ВСЬОГО		37,75

Примітка. Наведено за матеріалами Поромівської сільської ОТГ

Механізм виявлення, врегулювання та усунення конфлікту інтересів в роботі Поромівської сільської ради передбачає: 1) здійснення антикорупційного контролю при прийнятті кандидата на службу в органі місцевого самоврядування; 2) реалізацію заходів протидії корупції та здійснення контролю за додержанням посадовими особами місцевого самоврядування антикорупційного законодавства; 3) реалізацію заходів антикорупційного контролю під час здійснення управлінської діяльності; 4) вжиття передбачених законом заходів у разі порушення посадовою особою місцевого самоврядування етики поведінки, законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [54], «Про запобігання корупції» [40], вчинення корупційного злочину; 5) здійснення заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

При прийнятті документів від кандидата на посаду в Поромівську сільську раду, особлива увага звертається на наявність заповненої декларації про майно і доходи за минулий рік як самого кандидата на посаду, так і членів його сім'ї, достовірність інформації, що міститься в ній, та особової картки кандидата на посаду. В особовій картці та додатках до неї містяться: відомості про попередню роботу кандидата, відомості, наведені кандидатом в автобіографії, та біографічна довідка.

Спеціаліст-інспектор з праці Поромівської сільської ради, отримуючи документи від кандидата на посаду, перевіряє дотримання правил їх заповнення (автобіографії тощо), відповідність зазначених у них відомостей оригіналам документів.

При вивченні документів кандидата на посаду в Паромівській сільській раді особлива увага приділяється з'ясуванню передумов чи обставини, що потенційно перешкоджають перебуванню претендента на службі в органах місцевого самоврядування, «а саме: 1) чи не заборонено кандидату на посаду (у зв'язку з вчиненням цією особою корупційного діяння) займати посади в органах місцевого самоврядування та їх апараті протягом певного періоду часу або балотуватися на виборні посади в державні органи; 2) чи не має кандидат

непогашену і не зняту у встановленому законом порядку судимість; 3) чи не буде кандидат на посаду у разі прийняття на службу в орган місцевого самоврядування безпосередньо підпорядкованим або підлеглим особам, які є його близькими родичами» [21].

З метою здійснення контролю за отриманням доходу та його витрачанням особами, які претендують на посади в органах місцевого самоврядування, у представлених цими особами відомостях про свої доходи, фінансові зобов'язання та реальний майновий стан у формі декларації про доходи особлива увага приділяється джерелам надходження та розмірам сум, використаних цими особами для придбання майна, оплати виконаних робіт чи наданих послуг.

Порядок та форма представлення відомостей фінансового характеру, визначені Методичними рекомендаціями щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави «Декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, щодо себе та членів своєї сім'ї», затверджених наказом Мінфіну від 09.04.2001 № 175 [48].

Основними заходами протидії корупції та здійснення антикорупційного контролю в Поромівській сільській раді є: 1) спостереження за поведінкою та службовими контактами посадових осіб Поромівської сільської ради; 2) періодичне вивчення документів щодо діяльності посадових осіб Поромівської сільської ради за певний період часу; 3) визначення кола посадових осіб та громадян, з якими службовець Поромівської сільської ради з корисливих спонукань контактує в процесі роботи, встановлення осіб, з якими такі контакти здійснюються систематично; 4) проведення співбесід з посадовими особами Поромівської сільської ради, їхніми керівниками та колегами з певного кола питань; 5) проведення планових перевірок діяльності посадових осіб Поромівської сільської ради, оцінка законності та обґрунтованості їх дій; 6) аналіз даних оперативного, статистичного та інших видів обліку; 7) моніторинг процедур прийняття управлінських рішень, через які найчастіше виникає

конфлікт інтересів та здійснюються корупційні правопорушення, спостереження за поведінкою посадових осіб Поромівської сільської ради, які відіграють певну роль в ухваленні таких рішень.

Систематичне та ефективне здійснення антикорупційних контрольних заходів в Поромівській сільській раді дозволяє «вирішувати наступні завдання: 1) встановлювати на всіх стадіях проходження служби в Поромівській сільській раді осіб, які виявляють схильність до вчинення корупційних діянь, своєчасно проводити з ними попереджувальну роботу; 2) виявляти факти вчинення корупційних діянь і вживати передбачені законом заходи щодо винних осіб; 3) визначати управлінські процедури, в ході яких найчастіше здійснюються корупційні правопорушення, та розробляти більш надійні та ефективні засоби контролю за їх здійсненням; за результатами узагальнення досвіду здійснення антикорупційних заходів розробляти та вносити пропозиції щодо усунення правових норм, організаційних та матеріально-технічних умов, які сприяють вчиненню корупційних діянь, вдосконалення антикорупційного законодавства» [7].

З метою здійснення контролю за дотриманням посадовими особами Поромівської сільської ради антикорупційного законодавства під реалізації своїх безпосередніх функціональних обов'язків особлива увага приділяється перевірці наявності у неї конфлікту інтересів, тобто присутності у неї власних інтересів, що пов'язані з її сім'єю та родиною, близькими та дальніми родичами, друзями, особи та організаціями, з якими вона підтримує або підтримувала спільні ділові чи політичні інтереси, що недопустимі на службі в органах місцевого самоврядування, впливають або можуть вплинути на неупереджений та об'єктивний підхід до виконання своїх посадових обов'язків. Поромівською сільською радою передбачено, що будь-який з наведених вище конфліктів повинен бути вирішений ще до прийняття на роботу в орган місцевого самоврядування або призначення на нову посаду.

З метою здійснення контролю за дотриманням посадовою особою Поромівської сільської ради антикорупційного законодавства у службових

відносинах з громадянами, представниками підприємств, установ та організацій особлива увага надається перевірці наявності у неї конфлікту інтересів, тобто присутність у неї власних інтересів, пов'язаних з її родиною, близькими родичами, друзями, особами та організаціями, з якими вона має або мала спільні ділові чи політичні інтереси, що не узгоджуються з інтересами служби, впливають або можуть впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків. Будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на службу в орган місцевого самоврядування чи призначення на нову посаду.

Для здійснення фінансового контролю передбачається щорічне декларування доходів посадовими особами Поромівської сільської ради та іншими особами, уповноваженими на виконання державних функцій. Зазначені особи мають право до 15 квітня в визначеному законом порядку та за чітко встановленою формою (наприклад, у формі декларації) подати повні і правдиві дані щодо себе і членів своєї сім'ї стосовно доходів, зобов'язань фінансового характеру та майнового стану.

Ротація, тобто періодичне переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі, на окремих посадах в органах місцевого самоврядування пов'язана з підвищеним ризиком корупції. При цьому однорівневе переміщення посадових осіб місцевого самоврядування є невід'ємною складовою системної роботи з персоналом в органах місцевого самоврядування. Періодична кадрова ротація перешкоджає виникненню конфлікту інтересів та запобігає корупції серед посадових осіб місцевого самоврядування, особливо на посадах, які через характер виконуваної роботи та надані повноваження пов'язані з підвищеним ризиком виникнення корупційних діянь.

Антикорупційний контроль є одним із найбільш дієвих способів забезпечення законності та полягає в тому, що суб'єкт контролю має здійснювати облік та перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізовує свої функції щодо протидії корупції

серед посадових осіб місцевого самоврядування під час реалізації управлінської діяльності у сфері.

Антикорупційний контроль поділяється на державний та громадський.

Державний контроль здійснюється всіма органами державної влади в межах своєї компетенції і полягає в забезпеченні додержання всіма посадовими особами місцевого самоврядування законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [54], «Про запобігання корупції» [40] та іншого антикорупційного законодавства, а також етики поведінки посадових осіб місцевого самоврядування.

Громадський антикорупційний контроль використовується в діяльності громадських організацій та громадських об'єднань, засобів масової інформації, у зверненнях, заявах та скаргах громадян щодо фактів корупційних проявів серед посадових осіб місцевого самоврядування під час реалізації ними управлінської діяльності.

До суб'єктів здійснення заходів антикорупційного контролю належать: «вищі органи державної влади України (Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України); органи державної виконавчої влади певної галузі та вищі органи державної виконавчої влади цієї галузі, а також їх посадові особи в межах своєї компетенції щодо конкретної сфери управлінської діяльності або окремих державних службовців; органи державної виконавчої влади певної галузі та органи державної виконавчої влади, а також їх посадові особи, які наділені правом здійснювати надвідомчий (функціональний) державний контроль за певним видом діяльності у різних сферах державного управління (фінансовий, податковий, санітарний тощо) щодо конкретного виду управлінської діяльності; органи місцевого самоврядування; правоохоронні органи (прокуратура, СБУ, МВС, податкова міліція та інші); громадські організації (об'єднання), засоби масової інформації; громадяни» [40].

Основними формами спільного здійснення такого контролю «є: 1) постійне інформування щодо виявлених одним з органів причин та умов корупції в даній сфері; 2) проведення спільних перевірок стану дотримання законодавства щодо

протидії корупції в даній сфері; 3) розробка спільних правових та організаційних заходів щодо протидії корупції в даній сфері; 4) передача правоохоронним органам матеріалів про конкретні факти вчинення корупційних правопорушень для притягнення винних до встановленої законом відповідальності» [21].

З метою забезпечення ефективності та дієвості антикорупційного контролю «суб'єкти його здійснення дотримуються наступних вимог: 1) здійснюють контроль своєчасно, безперервно, регулярно і систематично та в повному обсязі; 2) забезпечують об'єктивність при проведенні контролю, сприяють формуванню особистої відповідальності й дисципліни; 3) здійснюють контроль оперативно, дієво і гласно на всіх етапах управлінської діяльності» [21].

У випадку виявлення фактів недодержання посадовими особами місцевого самоврядування законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [54], «Про запобігання корупції» [40], іншого антикорупційного законодавства та етики поведінки може бути призначено службове розслідування, порядок проведення якого затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950 [49].

Відповідно до зазначеного Порядку «службове розслідування стосовно посадових осіб місцевого самоврядування проводиться в наступних випадках: 1) у разі невиконання або неналежного виконання ними службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; 2) у разі недодержання ними законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, про боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки; 3) на вимогу посадової особи місцевого

самоврядування з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри» [49].

Отже, аналізу практики здійснення служби в Поромівській сільській раді дозволяє узагальнити причини та умови, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією. Зокрема, до таких причин слід віднести наступні: 1) по перше, в умовах високої ускладненості та бюрократизму в органах місцевого самоврядування при прийнятті процесуальних рішень спостерігається відсутність у громадян необхідної та повної інформації про порядок та правила прийняття таких рішень; 2) по-друге, збереження застарілої структури органів місцевого самоврядування, повільне та непослідовне проведення адміністративної реформи; 3) по-третє, нечіткість визначення компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, дублювання функцій, особливо у сфері контролю; 4) по-четверте, низький рівень підготовки та управлінської культури частини керівників та посадових осіб органів місцевого самоврядування; 5) по-п'яте, використання принципів закритості та непрозорості при прийнятті управлінських рішень, низька якість їх підготовки; 6) по-шосте, відсутність дієвого механізму контролю за управлінською діяльністю; 7) по-сьоме, надмірна концентрація повноважень у керівництва органів місцевого самоврядування; 8) по-восьме, розповсюдженість серед посадових осіб місцевого самоврядування неправильного розуміння службової лояльності та корпоративної солідарності; 9) по-дев'яте, завантаженість осіб, які відповідальні за прийняття політичних рішень, поточними адміністративними питаннями; 10) по-десяте, недостатній рівень матеріального забезпечення більшості посадових осіб місцевого самоврядування, його невідповідність поставленим перед ними завдань; 11) по-одинадцяте, популярність серед населення, керівників підприємств, установ та організацій різних форм власності традиції лобіювати власні інтереси шляхом налагодження корупційних зв'язків з посадовими особами місцевого самоврядування.

2.3. Аналіз залучення громадськості до врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції на службі в Поромівській сільській раді

Одним із пріоритетних напрямків модернізації країни визначено реформу органів публічної влади, яка передбачає вдосконалення системи місцевого самоврядування для створення передумов реальної участі населення в управлінні державою та місцевими справами. Одним із ключових напрямків підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування визначено вдосконалення механізму залучення громадськості до вирішення конфлікту інтересів та запобігання корупції.

Результати загальнонаціонального дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з фірмою «Ukrainian sociology service», підтвердили відсутність взаємодії і діалогу в українському суспільстві між населенням і владою [32]. Серед основних причин, які «заважають співпраці громадськості з місцевою владою, громадяни вважають корупцію в органах влади (35,7 %), зневіру людей у тому, що їх вплив на владу може бути дієвим (33,8 %), неготовність органів влади співпрацювати з громадськістю, непрозорість органів влади, відсутність інформації щодо її рішень» [32].

До основних причин закритості і непрозорості у взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування, в тому числі і Поромівської сільської ради, належать: 1) недостатній рівень використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; 2) недостатня прозорість висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування; 3) недосконалість правового визначення відповідальності органів місцевого самоврядування.

Серед сучасних інформаційно-комунікаційних засобів, які використовує Поромівська сільська рада для комунікації з громадою найбільш ефективними залишаються ЗМІ, серед яких суттєво переважає преса. Згідно з результатами національного щомісячного дослідження «Омнібус», проведеного компанією TNS в Україні у жовтні-листопаді 2020 р., «за останній рік на фоні значного

зниження індексу довіри населення до політичних і соціальних інститутів спостерігається зростання довіри до українських ЗМІ з 0,08 до 0,18 (за максимального показника індексу довіри – 2,0)» [33].

Результати праведних досліджень підтверджують популярність використання владою ЗМІ для оперативного інформування громадськості про свою функціональну діяльність. Зокрема, за результатами опитування членів досліджуваної сільської територіальної громади, найголовнішим джерелом інформації про діяльність Поромівської сільської ради були названі: 1) ЗМІ (68 % респондентів), оскільки саме вони, найбільш повно інформують населення; 2) безпосереднє спілкування з друзями і знайомими (40% респондентів) та особистий прийом (37% респондентів) (табл. 2.2); 3) інформаційні стенди (20% респондентів) та телефонні розмови із посадовими особами Поромівської сільської ради (15% респондентів).

Таблиця 2.2

**Графік прийому громадян з особистих питань
у Поромівській сільській раді**

САВЧУК Олег Васильович Сільський голова	щовівторка з 10.00 до 12.00
ЛШЕЙКО Наталія Василівна Секретар сільської ради	щовівторка з 10.00 до 12.00
НИКОНЮК Тетяна Андріївна Керуюча справами (секретар) виконавчого комітету	щовівторка з 10.00 до 12.00
ШУЛЯКЕВИЧ Юрій Васильович Староста сіл Бужанка, Бортнів, Верхнів, Іванів, Шахтерске	щовівторка з 10.00 до 12.00 с. Бужанка
ТЮХТА Микола Миколайович Староста сіл Морозовичі, Волиця-Морозовицька, Русовичі	щовівторка з 10.00 до 12.00 с. Морозовичі
ВІТИЧУК Ліана Володимирівна Староста сіл Стара Лішня, Нова Лішня, Осмиловичі, Ю Будятичі, космівка	щовівторка з 10.00 до 12.00 с. Стара Лішня
ЖУК Надія Андріївна Начальник відділу освіти, культури, сім'ї, молоді та спорту	щовівторка з 10.00 до 12.00
КОВАЛЬЧУК Світлана Василівна Начальник фінансового відділу	щосереди з 10.00 до 12.00
БАСИНЧУК Лілія Миколаївна Начальник відділу- головний бухгалтер відділу бухгалтерського обліку та звітності	щосереди з 10.00 до 12.00
НАЙДИЧ Галина Володимирівна Начальник юридичного відділу	щочетверга з 10.00 до 12.00

СТЕЦЬОК Ольга Володимирівна В.о. начальника відділу з питань земельних ресурсів та комунальної власності і охорони природного середовища	щоп'ятниці з 10.00 до 12.00
---	--------------------------------

Примітка. Наведено за матеріалами Поромівської сільської ОТГ

Сучасні методи взаємодії – офіційні Інтернет-сайт та Інтернет-форум майже не використовуються користувачами (10% та 6% відповідно). Це пояснюється неготовністю органів місцевого самоврядування, в тому числі і Поромівської сільської ради, змінювати моделі комунікації через брак коштів на закупівлю та встановлення відповідного програмного забезпечення, недостатній рівень володіння посадовими особами місцевого самоврядування вміннями та навичками роботи з комп'ютерним програмним забезпеченням, неможливість ввести в штатний розпис органів місцевого самоврядування посади системного адміністратора, невелика кількість користувачів Інтернету серед жителів територіальних громад.

За результатами моніторингу 10 регіональних друкованих ЗМІ Волинської області на тему «Відкритість влади населенню», який проводився у період з лютого по травень 2020 року, було виявлено «недостатній рівень використання органами місцевого самоврядування області друкованих регіональних ЗМІ як однієї з форм комунікації з населенням, що підтверджується збереженням вкрай малої кількості публікацій щодо висвітлення діяльності депутатів місцевих рад (звітування, результати громадських опитувань, статистика депутатських запитів, прийомів громадян), наслідків прийнятих розпоряджень міських та сільських голів, рішень сесій рад» [32].

Наприклад, проблематика, пов'язана з діяльністю Поромівської сільської ради, була висвітлена у 648 публікаціях. Залежно від тематики їх можна поділити на: участь представників місцевої влади в урочистих подіях (72%) та обговоренні проблем житлово-комунального господарства (61%); висвітлення офіційних позицій сільського голови та старост (51%) та їх заступників (27%) щодо важливих політичних питань; висвітлення офіційних позиції окремих

місцевих депутатів з питань соціально-економічного розвитку територіальних громад (7%).

Під час проведення моніторингу жодного повідомлення щодо планування зустрічей депутатів Поромівської сільської ради з мешканцями територіальної громади ні в ЗМІ, ні на веб-сайті територіальної громади, опубліковано не було. Представлена статистика підтверджується і результатами глибиного інтерв'ю з керуючим справами (секретарем) виконавчого комітету Поромівської сільської ради, який зазначив, що подає інформацію до ЗМІ дуже рідко, лише у особливих випадках, а більшість оголошень розташовує на інформаційних дошках в сільській раді. Виявляється, інформація до громади доходить лише частково. Така ситуація негативно впливає на ефективність взаємодії Поромівської сільської ради з населенням громади.

Моніторинг позитивних практик та недоліків роботи веб-сайтів територіальних громад Волинської області, підтвердив факт недостатнього рівня використання інтернет-ресурсів серед мешканців територіальної громади.

Результати моніторингу показали, що серед 54 територіальних громад Волинської області лише 26 мають діючі власні веб-сторінки. Так, проаналізувавши візуальну та інформаційну складову веб-сайту Поромівської сільської ОТГ (рис. 2.2) слід зазначити, що хоча формально структура подання інформації відповідає чітко встановленим стандартам, тобто на сайті передбачено розділ для розміщення рішень, прийнятих Поромівською сільською радою, оновлюється він не оперативно, а періодично.

Результати змістовного наповнення сайту Поромівської сільської ОТГ визначили присутність таких форм, як тексти рішень сільської ради – 63% від загальної кількості матеріалів розміщених на сайтах; тексти розпоряджень сільського голови – 51%, звіти про виконання бюджету – 44%, річні звіти сільського голови – 25 %, проекти рішень – 20%, рішення громадських слухань – 4%.

Необхідно відзначити наявність на сайті графіку прийому сільського голови та його заступників (див. табл. 2.2). Недостатніми є технічні можливості

використання форм прямої (on-line) участі громадськості у прийнятті рішень Паромівською сільською радою.

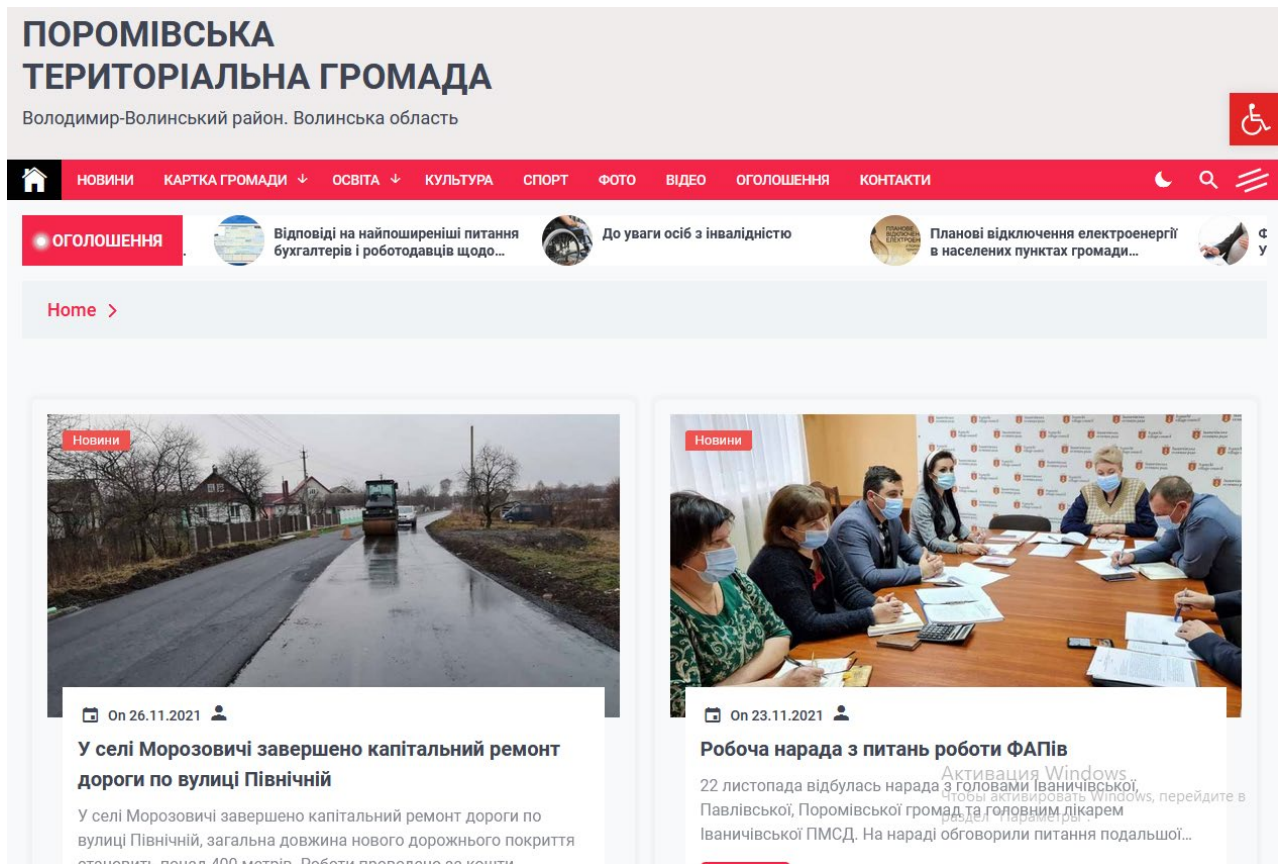


Рис. 2.2. Веб-сайт Поромівської сільської об'єднаної територіальної громади

Примітка. Наведено за матеріалами Поромівської сільської ОТГ

Отже, результати проведеного моніторингу визначили наступні специфічні особливості використання веб-сайту в системі комунікації Поромівської сільської ради з громадськістю: 1) по-перше, веб-сторінка Поромівської сільської ради оновлюються частково і не надає в повному обсязі якісної і оперативної інформації; 2) по-друге, на сайті не передбачена можливість здійснення зворотного зв'язку для членів громади, тобто відсутні будь-які електронні зразки документів та форми подання електронних запитань); 3) по-третє, Поромівська сільська рада приділяє недостатньо уваги оприлюдненню форм звітів, особливо щодо депутатської діяльності; 4) по-четверте, відсутня довідкова інформація, щодо управлінського складу виконкому при раді.

Слід також відзначити, що більшість сесійних засідань Поромівської сільської ради проходять у закритому режимі, що фактично позбавляє пересічних громадян, а також представників громадських організацій, можливості моніторити процес прийняття управлінських рішень.

Недостатня прозорість у висвітленні функціональної діяльності Поромівської сільської ради пов'язана з недоліками сучасного законодавства у сфері регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, яке не містить конкретного переліку підстав для проведення відкритих чи закритих засідань сесій сільських та міських рад. Виходить, що це питання залежить від суб'єктивних поглядів більшості місцевих рад, що негативно впливає на імідж органів місцевого самоврядування та формує однобічну вертикальну модель комунікації з громадськістю.

Відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування» [51] органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть пряму безпосередню відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами. Зазначений закон [51] зобов'язує органи місцевого самоврядування до обов'язкового звітування перед членами територіальної громади. Вищезгаданий закон також передбачає право територіальної громади ініціювати процедуру розпуску ради або звільнення з посади голови ради, але лише з використанням інституту місцевого референдуму.

Враховуючи неефективність цього інституту, можна констатувати відсутність фактичного контролю та впливу громадськості на ці процеси. Суперечливі питання, що стосуються обговорення, оскарження протиправних дій, вчинених посадовими особами місцевого самоврядування, вирішуються у встановленому законодавством порядку та відшкодовуються за рахунок коштів місцевого бюджету. На практиці, згідно з опитуванням посадових осіб Поромівської сільської ради, нікому з них не вдалося згадати такого прецеденту протягом останніх років. При тому, що середній стаж респондентів склав 10 років. Така юридична неузгодженість та необізнаність породжує почуття

безвідповідальності у працівників адміністративного апарату органів місцевого самоврядування та спричиняє зростання політичного відчуження населення від місцевої влади.

До правових новацій, в сфері підвищення ефективності взаємодії між місцевою владою та громадськістю, належить прийняття Законів України «Про доступ до публічної інформації» [37] та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38].

Прийняття Верховною Радою України 13 січня 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» [37] стало важливим кроком у забезпеченні відкритості і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Закон визначив порядок доступу фізичних та юридичних осіб до інформації, якою володіють органи місцевого самоврядування. Стаття 1 зазначеного закону чітко визначила поняття «публічна інформація», під якою розуміється «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законодавством» [37].

У законі також визначені можливості та шляхи доступу до публічної інформації «через системне і оперативне оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах, через ЗМІ або будь-якими іншими способами, надання інформації за запитом на інформацію» [37]. Прийняття цього закону призвело до значного збільшення обсягу інформації у відкритому доступі та зобов'язань головних розпорядників інформації розкривати та надавати оперативну, достовірну та повну інформацію про свою діяльність та рішення, систематично вести облік документів та запитів на інформацію, якими вони володіють.

Прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38] дало реальну можливість усім зацікавленим інститутам громадянського суспільства приймати участь у розробці та реалізації державної

політики через створення громадських рад при органах виконавчої влади. Відповідно до даного закону [38], громадські ради мають право: вносити пропозиції щодо удосконалення змістового наповнення нормативно-правових актів та змісту роботи посадових осіб органів влади; проводити публічну антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та вимагати від посадових осіб органів влади дотримання антикорупційного законодавства; проводити громадську експертизу функціональної діяльності органу влади; здійснювати громадський контроль за розглядом урядом пропозицій та зауважень громадськості; сприяти в роботі органу влади в інтересах громадян.

Слід зазначити, що перший досвід формування та діяльності громадських рад показав, що самі інститути громадянського суспільства виявилися неготовими до самоорганізації. Український незалежний центр політичних досліджень спільно з Партнерством інститутів громадянського суспільства на підтримку громадських рад виявили, що недоліками в роботі громадських рад є: непослідовна взаємодія громадських рад з органами місцевого самоврядування, слабе володіння інститутами громадянського суспільства сучасними методиками аналізу політики, громадського контролю, моніторингу суспільної діяльності, антикорупційної експертизи тощо.

Незважаючи на практику функціонування громадських рад при органах місцевих державних адміністрацій, ситуація з органами місцевого самоврядування значно складніша через двозначність правового регулювання. Постанова Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [34], і Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38] містять лише реальні рекомендації для створення громадських рад при органах місцевого самоврядування, що в свою чергу надає можливість місцевій владі ігнорувати рішення громадськості.

Механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування щодо формування активної антикорупційної позиції

громадськості в Україні представлені в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування щодо формування активної антикорупційної позиції громадськості в Україні

Інститути громадянського суспільства	Органи місцевого самоврядування
Збір і надання правоохоронним органам даних про корупційні діяння	Заохочення інформаторів. Перевірка достовірності, притягнення винних до відповідальності.
Проведення незалежних розслідувань проявів корупції	Забезпечення вільного доступу до відповідних даних: доходи і видатки посадових осіб, подарунки, „конфлікт інтересів”
Готовність надавати свої пропозиції, рекомендації та наполягати на їх врахуванні; оприлюднення звітів про проведену роботу	Залучення ІГС до розробки державної антикорупційної політики; готовність враховувати пропозиції громадськості
Проведення інформаційних кампаній з підвищення правової обізнаності населення та формування готовності відстоювати свої права; надання безоплатної юридичної допомоги громадянам	Державне фінансування надання ІГС таких послуг
Проведення антикорупційних освітніх заходів у школах та вузах, формування у молоді антикорупційного світогляду	Залучення ІГС для здійснення антикорупційних навчально-тренінгових програм, виведення таких заходів з компетенції навчального закладу
Антикорупційна коаліція ІГС	Вищі органи державної влади, центральні органи виконавчої влади
Розробка проектів законів, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів	Враховування пропозицій ІГС у нормотворчій діяльності
Координація зусиль антикорупційних недержавних організацій	Готовність взяти участь у такій координації, невтручання в діяльність
Збір, обробка та узагальнення на національному рівні даних про корупційні правопорушення	Забезпечення вільного доступу до відповідних даних: доходи і видатки посадових осіб, подарунки, “конфлікт інтересів” тощо

Примітка. Наведено за [6]

Таким чином, аналіз стану використання інформаційно-комунікаційних технологій органами місцевого самоврядування свідчить про певні позитивні зміни у взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. Проте

реальні дослідження на рівні територіальних громад, наприклад у Поромівській сільській ОТГ, довели збереження архаїчних традицій господарювання.

Висновки до розділу 2

Розташовано ризики вчинення корупційних правопорушень серед посадових осіб Поромівської сільської ради у такому порядку: недоброчесність посадових осіб місцевого самоврядування, виникнення конфлікту інтересів, безконтрольність з боку керівництва та наявність дискреційних повноважень. В якості корупційних ризиків також можуть виступати: інституційні та функціональні конфлікти інтересів; слабкість інституту публічної служби; неналежна якість законодавства, зокрема нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства; відсутність належних засобів правового захисту, і зокрема, неефективність інституту адміністративного оскарження.

Виявлено, що незважаючи на той факт, що для роботи посадових осіб Поромівської сільської ради характерні різноманітні ризики вчинення корупційних правопорушень, протягом 2020 року вони не притягались до відповідальності за корупційні правопорушення.

Встановлено, що діючий в Поромівській сільській раді механізм виявлення, врегулювання та усунення конфлікту інтересів є досить ефективним та передбачає: здійснення антикорупційного контролю при прийнятті кандидата на службу в органі місцевого самоврядування; реалізацію заходів протидії корупції та здійснення контролю за додержанням посадовими особами місцевого самоврядування антикорупційного законодавства; реалізацію заходів антикорупційного контролю під час здійснення управлінської діяльності; вжиття передбачених законом заходів у разі порушення державним службовцем етики поведінки, законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання і протидії корупції», вчинення корупційного злочину; здійснення заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Ідентифіковано основні причини збереження закритості і непрозорості у

взаємодії громадян та Поромівської сільської ОТГ, зокрема: недостатній рівень використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; недостатня прозорість висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування; недосконалість правового визначення відповідальності органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Стратегічні орієнтири врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції в системі місцевого самоврядування

Вже майже три роки в Україні немає основного стратегічного документа у сфері запобігання та протидії корупції – Антикорупційної стратегії. Це призвело до незбалансованої та неефективної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших державних установ в сфері запобігання та протидії корупції.

Попередня Антикорупційна стратегія (на 2014-2017 рр.) [41] та Державна програма її реалізації, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 [44], були якісними програмними документами з високим антикорупційним потенціалом. Водночас він не був реалізований у повній мірі, насамперед через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, який тривав протягом 2014-2019 років. Через те, що ці політичні документи ніколи не переглядалися та не оновлювалися, з 2016 року їх положення поступово втрачали актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. У 2019 році було розроблено проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки» [42], але він так і залишився не ухваленим. Це призвело до незбалансованої та неефективної антикорупційної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також державних установ та організацій.

У зв'язку із цим рекомендуємо розробити та ухвалити проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2022-2026 роки», який має бути розроблений відповідно до вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» [40] на виконання завдання, визначеного у підрозділі 4.3 розділу «Антикорупційна політика» Програми діяльності Кабінету Міністрів

України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471 [50]. Метою запропонованого законопроекту має бути досягнення значного прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, насамперед шляхом затвердження та успішної реалізації Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки.

Ефективне управління конфліктом інтересів та протидія корупції можливі лише за наявності таких складових елементів: належного антикорупційного законодавства, ефективного його використання відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, координації їх спільної діяльності; ефективної системи управління конфліктом інтересів та протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і на всіх рівнях; доступності, відкритості та поінформованості населення щодо реалізації заходів щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки громадськістю реальних антикорупційних заходів держави.

Реалізація Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки має здійснюватися на основі дотриманням таких фундаментальних принципів: принципу рівності усіх перед законом; принципу забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; принципу дотримання законодавства у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції; принципу невідворотності юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення; принципу встановлення пріоритету превентивних антикорупційних заходів; принципу відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2022-2024 роки; принципу об'єднання зусиль держави та громадян у подоланні

корупції як системного явища в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Для реалізації Антикорупційної стратегії на 2022-2026 необхідні узгоджені дії державних органів та органів місцевого самоврядування щодо:

1) реформування системи державного та муніципального управління і адміністративних процедур, зокрема: завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій; використання передових технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, у тому числі пришвидшення впровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису на національному та місцевому рівнях; розширення сфери використання принципу «мовчазної згоди» під час надання погоджень, резолюцій, висновків, дозволів, заборон тощо; надання адміністративних послуг лише органами державної влади, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами; затвердження на законодавчому рівні повного та вичерпного переліку адміністративних послуг, платних або безоплатних умов їх надання, а також обґрунтованих (реальних та адекватних) строків надання адміністративних послуг; припинення практики поділу адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечення орієнтації на кінцевий результат; встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування в наданні платних економічних послуг; відмова від територіальної монополії у сфері надання адміністративних послуг, а також створення альтернативних можливостей для вибору органу влади для отримання адміністративних послуг;

2) зменшення адміністративного тиску на приватних підприємців, запобігання поглибленню тінізації економіки, зокрема: значне скорочення кількості ліцензій, дозволів та інших дозвільних документів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур; ліквідація технічних бар'єрів, запровадження процедури надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», активне

впровадження електронного документообігу; зменшення кількості перевірок податковими та контролюючими органами; недопущення незаконного тиску на приватних підприємців з боку правоохоронних та контролюючих органів;

3) сприяння утвердженню доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема: систематичне удосконалення системи державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема процедури конкурсного відбору кандидатів на вакантні посади, кадрового забезпечення, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування; визначення та затвердження на законодавчому рівні принципів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та механізму врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції у їх діяльності, що має ґрунтуватися на положеннях Типового кодексу поведінки державних службовців Ради Європи та враховувати інші міжнародно стандарти в цій сфері; раціоналізація співвідношення рівня основної (фіксованої) заробітної плати (окладу) державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування залежно від складності їх роботи та рівня відповідальності за певну посаду та додаткової заробітної плати (премій і надбавок), яка встановлюється на основі оцінки їх діяльності керівництвом;

4) покращення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема: продовження формування дієвого механізму доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; полегшення обміну інформацією між об'єднаннями громадян, ЗМІ та органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення прозорості роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

5) підвищення ефективності системи управління та використання державного і комунального майна та бюджетних коштів, зокрема:

удосконалення методики проведення зовнішнього незалежного аудиту в частині контролю за використанням місцевих бюджетів; завершення процесу проведення інвентаризації державних підприємств та організацій; удосконалення законодавчої бази про процедури державних закупівель та впровадження системи їх зовнішнього незалежного аудиту, підвищення прозорості процесу проведення державних закупівель; удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою попередження неправомірного одержання державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування або за їх сприяння іншими особами чи групами осіб прихованих прибутків; розробка та запровадження дієвого механізму детінізації ринку цінних паперів, розрахунків з цінними паперами за угодами; проведення моніторингу ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального, екологічного та національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища; вдосконалення діючих механізмів залучення громадськості до процедури контролю за законністю та ефективністю використання державного і комунального майна та бюджетних коштів;

6) оптимізація фінансування діяльності політичних партій та передвиборчих кампаній шляхом визначення та встановлення чітких правил щодо їх фінансування, а також забезпечення проведення ефективного незалежного контролю за таким фінансуванням;

7) вдосконалення процедури проведення антикорупційної експертизи шляхом запровадження на законодавчому рівні багатоетапної методики оцінки корупційних ризиків, зокрема: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів); на рівні громадської експертизи (як прозора нормотворча процедура та доступна для громадян інформація);

8) формування громадської підтримки дій органів державної влади та

органів місцевого самоврядування щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції, зокрема: сприяння засобам масової інформації у максимально широкому висвітленні діючих антикорупційних заходів органами державної влади та органами місцевого самоврядування; визначення правил та процедури періодичного звітування органів державної влади, які відповідальні за реалізацію державної антикорупційної політики, про стан справ у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції;

9) удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції, зокрема: аналіз діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції, а також вжиття за її результатами заходів щодо підвищення ефективності їх роботи; формування єдиної правозастосовної практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних з корупцією; запровадження набуття спеціалізації та підвищення кваліфікації прокурорів і слідчих у справах про злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг; розвиток співпраці правоохоронних органів з громадськими організаціями та ЗМІ;

10) підвищення кваліфікації суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів, зокрема: розроблення та впровадження постійно діючої системи навчання суддів та кандидатів на посади суддів, працівників правоохоронних та прокурорських органів з питань застосування нового антикорупційного законодавства;

11) запобігання виникненню конфлікту інтересів та проявам корупції в правоохоронних органах, зокрема: інституційне реформування органів дізнання, досудового розслідування та кримінального переслідування; удосконалення системи професійного відбору та навчання працівників правоохоронних органів, які беруть участь у запобіганні виникненню конфлікту інтересів та боротьбі з корупцією; зміна критеріїв оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів через перенесення акценту з кількісних на якісні показники отриманих результатів; розробка системи заходів щодо забезпечення ефективного та дієвого

нагляду органів прокуратури за діяльністю правоохоронних органів;

12) удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема: встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення уповноваженими ними особами корупційних правопорушень; удосконалення процедури конфіскації; вдосконалення порядку надання згоди на притягнення до відповідальності, затримання чи арешт осіб, які користуються правом недоторканості у випадках затримання на місці тяжкого злочину, у тому числі корупційного; розроблення та практичне впровадження дієвого механізму відшкодування майнової шкоди та збитків, які завдані внаслідок вчинення корупційних правопорушень фізичним та юридичним особам; розроблення та запровадження дієвого механізму захисту осіб, які у разі вчинення корупційного правопорушення оперативно вжили заходів щодо його припинення та негайного повідомили про вчинення такого правопорушення правоохоронні органи;

13) зниження рівня корупції у приватному секторі, зокрема: вжиття заходів щодо формування у громадян антикорупційної правосвідомості на основі впровадження просвітницьких соціально-освітніх програм, імплементації системи антикорупційної освіти у загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах незалежно від форми їх власності; сприяння забезпеченню прозорості діяльності громадських організацій, юридичних осіб приватного права; сприяння створенню внутрішніх механізмів контролю та запобігання виникненню конфлікту інтересів та виявленню корупційних правопорушень у приватному секторі;

14) зниження рівня корупції у сферах високого корупційного ризику, зокрема у правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, сферах державних закупівель та службі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, зокрема: удосконалення нормативно-правового забезпечення відповідних сфер суспільних відносин (правоохоронної, медичної, земельної, освітньої, податкової, митної та ін.); підвищення рівня оплати праці та соціального забезпечення державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; підвищення професійного рівня та проведення

більш суворого професійного відбору на службу в органи державної влади та органи місцевого самоврядування; скорочення кількості формальних процедур під час проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

15) активізація міжнародного співробітництва у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції, зокрема: приведення вітчизняної антикорупційної політики у відповідність до міжнародних стандартів у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції; підготовка та підписання міжнародних двосторонніх та багатосторонніх угод про співробітництво у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції; поглиблення співпраці з партнерськими спецслужбами та правоохоронними органами у сфері протидії запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції; запровадження передового досвіду зарубіжних країн у сфері запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції, насамперед щодо запровадження інституту захисту чесних інформаторів; формування іміджу нашої країни як держави, яка активно протидіє проявам корупції, та отримання підтримки цієї діяльності на міжнародній арені.

Реалізація Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки забезпечить: по перше, розвиток вітчизняного законодавства в напрямку досягнення відповідності міжнародним антикорупційним стандартам, передбаченим Конвенцією ООН про боротьбу із корупцією, Кримінальною конвенцією про боротьбу із корупцією, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, погодженими та ратифікованими Верховною Радою України, рекомендаціями Групи держав Ради Європи у сфері боротьби із корупцією (GRECO) та інших міжнародних організацій; по-друге, підвищення ефективності системи запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції; зниження рівня корупції в системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування; скорочення обсягів тіньової економіки; формування в українських громадян активної позиції щодо запобігання

виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції.

Реалізація Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки дасть змогу забезпечити: розвиток вітчизняного законодавства в контексті відповідності світовим антикорупційним стандартам, передбаченим Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, Додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій; підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції; зниження рівня корупції в системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування; скорочення обсягів тіньової економіки; формування в громадськості активної позиції із запобігання і протидії корупції.

Функції щодо здійснення моніторингу та оцінювання реалізації Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки повинні покладатися на Національне агентство з питань запобігання корупції, оскільки саме цей орган здійснює свою діяльність на найвищому державному рівні, а до його складу входять представники всіх державних інституцій, наукових кіл, а також громадських організацій, залучених до формування та реалізації державної антикорупційної політики. Такий підхід забезпечить комплексну, об'єктивну та різносторонню оцінку реалізації Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки, що стане своєрідним підсумком діяльності держави у сфері запобігання і протидії корупції.

3.2. Громадянське представництво як механізм врегулювання конфлікту інтересів та заміщення корупції

Одним із шляхів активізації процесу залучення громадян до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції є громадське представництво або адвокати, яке є досить новим для України явищем, сутність якого полягає у представленні інтересів та відстоюванні прав тих, хто з тих чи

інших причин не може самостійно і переконливо говорити про свої права та інтереси у повний голос.

Термін «адвокасі» походить від англійського слова «advocacy», яке в перекладі означає «представництво інтересів». В літературі можна зустріти такі визначення:

1) адвокасі – це «процес, в якому індивіди та організації досягають впливу на прийняття владних рішень» [65];

2) адвокасі – це «організовані дії, спрямовані на здійснення впливу на певних осіб та/чи організації, що приймають рішення, або на політиків, щоб змінити певну ситуацію на краще» [6];

3) адвокасі – це «діяльність по захисту прав та інтересів громадян шляхом їх участі в процесі прийняття рішень, які спрямовані на зміни та інші» [12].

В Україні окремі науковці та практики пропонують свій термін для поняття адвокасі – «громадянське представництво». Громадська організація Творчий центр ТЦК (Київ) пропонує таке визначення: громадянське представництво – організовані зусилля, спрямовані на системні й незворотні зміни в довколишньому середовищі; захист і представництво інтересів іншого.

Кампанії адвокасі можуть здійснювати громадяни, їх ініціативні групи (двоє та більше осіб), громадські (професійні спілки, молодіжні та дитячі організації, організації роботодавців, творчі спілки тощо) благодійні та інші організації, засоби масової інформації (як окремі журналісти, так і телевізійні канали, друковані, електронні видання та інші). Проте успішною кампанія адвокасі є тоді, коли вказані суб'єкти діють спільно, в коаліції.

Адвокасі – це передова технологія, котра дозволяє системно вирішувати проблеми суспільства шляхом впливу на прийняття рішень органами влади. Технологія адвокасі передбачає використання таких механізмів, як розбудова коаліцій, залучення громадськості, лобіювання, проведення широкомасштабних інформаційних та просвітницьких кампаній (інформування по проблемі), а також моніторинг та оцінювання результатів. При цьому слід зазначити, що адвокасі не

є набором випадкових дій, а є комплексною спланованою діяльністю організації громадянського суспільства або групи громадян, що враховує наявні ресурси, оточення та має конкретну мету діяльності – вирішили конкретну проблему громади, суспільства.

Серед характерних ознак громадського представництва (адвокасі) слід відзначити: по-перше, пов'язаність із захистом соціальної справедливості чи соціальних інтересів; по-друге, чітка сформульованість проблеми; по-третє, визначеність шляхів вирішення цієї проблеми; по-четверте, можливість здійснення впливу на владу; по-п'яте, потенційне виникнення системних змін через прийняття відповідних нормативно-правових актів, які і мають забезпечити їх виконання. При цьому до ознак системних змін належать: по-перше, процедурність, яка передбачає, що все має відбутись згідно чітко встановленої процедури; по-друге, документованість, яка передбачає, що має бути наявний певний нормативно-правовий акт; по-третє, відтворюваність, яка передбачає можливість поширити інформацію ще десь, в іншому місці; по-четверте, цю системну зміну можна забезпечити за допомогою втілення іншої системної зміни; по-п'яте, ця системна зміна має стосуватись певної групи людей, а не окремого індивіда.

Кампанія адвокасі – це спланований процес, система заходів. Єдиного, універсального плану кампаній адвокасі не існує. Проте, кожна кампанія адвокасі повинна, на нашу думку, містити такі етапи: визначення та аналіз проблеми; формулювання мети та завдань; встановлення органу (установи, організації), відповідальної за прийняття рішення (впровадження змін); виявлення ресурсів; визначення партнерів; формулювання робочого плану; виконання плану; моніторинг та оцінка кампанії. Рекомендована схема кампанії з адвокаті представлена на рис. 3.1.

Кампанія адвокасі сконцентрована довкола проблеми, і запровадження змін повинно її вирішити. Саме тому, вірне визначення проблеми, її формулювання – запорука успіху кампанії адвокасі.

Перед початком кампанії адвокасі важливо ретельно обдумати проблему.

Вона повинна бути соціально значимою та реальною. При виявленні та формулюванні проблеми важко обійтись без людей, на яких проблема має безпосередній вплив. Саме вони краще розуміють проблему.

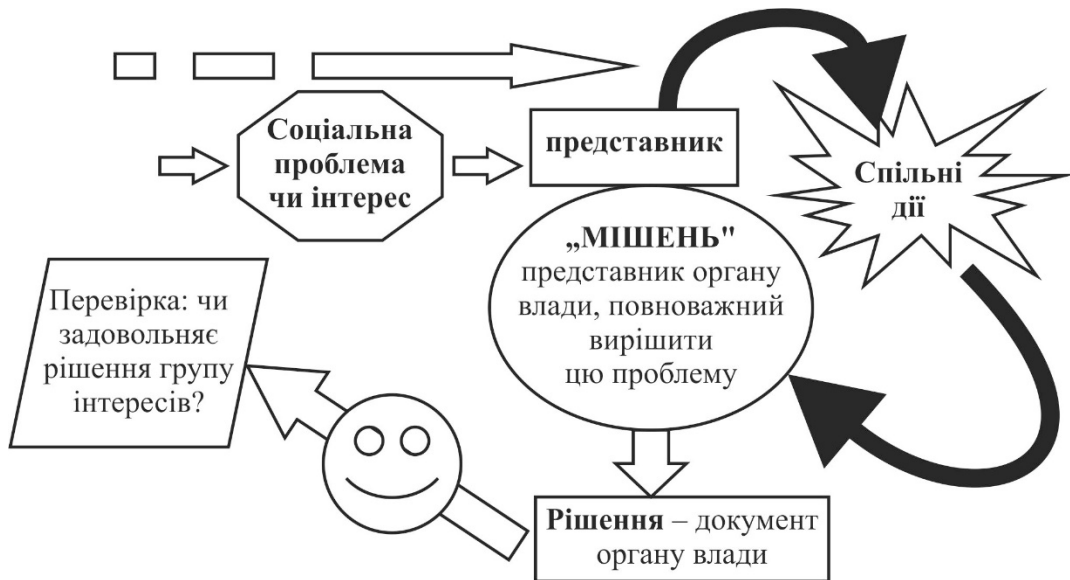


Рис. 3.1. Рекомендована схема організації компанії з адвокати

Примітка. Наведено за [12]

При формулюванні проблеми важливо проаналізувати її причини та наслідки, а також чітко розмежовувати ці категорії.

Для більш чіткого формулювання проблеми важливо зібрати та проаналізувати інформацію з інших джерел: нормативно-правових актів, документів, публікацій у ЗМІ тощо (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Види джерел, інструментів та технік для збору інформації

Види джерел 1	Джерело 2	Інструменти та техніки 3
Письмові	Нормативно-правові акти	Аналіз нормативно-правових актів
	Документи установ	Аналіз документів установ
	Кореспонденція, скарги (інші види звернень громадян)	Аналіз кореспонденції, її адресатів, скарг (інших видів звернень громадян)
	Засоби масової інформації	Аналіз публікацій та інформації, розміщеної у різних видах ЗМІ (преса, телебачення, радіо, електронні видання)
Особисті	В установі: керівництво, працівники (посадові особи), споживачі послуг	Неструктуроване інтерв'ю
		Фокус-група
		Направлене інтерв'ю

Продовження табл. 3.1

1	2	3
	Суспільні групи: лідери, члени організацій, активісти, науковці, чиновники та ін.	Інтерв'ю з опитувальником
		Анкетування
Спостереження	Інформація про: осіб (вигляд, поведінка), речі, події	Включене спостереження
		Невключене спостереження
		Експеримент
		Фізичне вимірювання
		Слідча (спеціальна) техніка

Примітка. Наведено за [12]

Визначення мети та завдань кампанії адвокати необхідним її етапом. Саме на досягнення сформульованої мети будуть націлені всі заходи адвокати, здійснення яких повинно призвести до вирішення проблеми.

В літературі наведені такі вимоги до завдань кампанії адвокати: завдання повинні бути конкретними, чітко сформульованими; завдання повинні бути такими, що піддаються вимірюванню (з метою відстеження успішності й оцінки); завдання повинні бути придатними для вирішення проблеми, на вирішення якої спрямована кампанія адвокати; завдання повинні бути реалістичними; завдання повинні бути обмеженими в часі (вказаний термін, коли роботу буде закінчено).

Метою кожної кампанії адвокати є вирішення проблеми, запровадження змін. Важливо при цьому зосередити зусилля для впливу на окремих осіб (групи осіб), установи, органи влади, які володіють реальними повноваженнями з ухвалення необхідних рішень і проведення бажаних змін.

Кожна кампанія адвокати вимагає певних ресурсів, зокрема: людських, матеріальних, певних навичок та знань тощо. Для проведення кампанії адвокати потрібні насамперед людські ресурси (постійні співробітники громадської організації, її члени та волонтери, члени ініціативних груп, бенефіціари послуг (наприклад, інваліди, пацієнти, мешканці одного будинку тощо) і т.п.), а також наявні знання та навички. Крім того важливий доступ до засобів масової інформації, Інтернету (наприклад, створення сайтів, відправлення повідомлень по e-mail) тощо. Другим по важливості ресурсом, на нашу думку, є час.

Успішність кампанії адвокати залежить від правильного вибору інструментів впливу на запровадження реформ, змін. Серед можливих інструментів кампанії адвокати ми виділяємо: 1) правові (подання інформаційних запитів, звернень (заяв, скарг, пропозицій), громадські слухання, звернення за захистом до суду, тощо); 2) інформаційні компанії (інтерв'ю, прес-конференція, засідання прес-клубів, інформаційні бюлетені, біг-борди, листівки, публікація відкритих листів, звернень тощо); 3) масові заходи (марші, ярмарки, фестивалі, семінари, конференції тощо); 4) акції прямої дії (мітинги, пікетування, страйки, бойкоти, флешмоби тощо) та ін.

В процесі кампанії адвокати можна скористатися правом проведення антикорупційної громадської експертизи.

Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів – це «аналіз (перевірка) проектів актів щодо наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення» [40].

Громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів (ГАЕ) – це «антикорупційна експертиза нормативних правових актів та їх проектів проводиться інститутами громадянського суспільства та громадськими радами самостійно та в ініціативному порядку як за рахунок власних коштів, так і залученого недержавного фінансування» [69]. (рис. 3.2).

Громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування може проводитись за ініціативи фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб за рахунок відповідних фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Громадські ради є «постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними та місцевими справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, налагодження ефективної взаємодії

зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики» [38].



Рис. 3.2. Рекомендований механізм громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування

Примітка. Наведено за [69]

Згідно ч. 4 Типового положення, «громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: 1) подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; 2) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; 3) здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції» [38].

Відповідно до ч.5. Типового положення, «громадська рада має право: 1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо); 2) залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців; 3)

отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради; 4) отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю» [38].

Не менш важливим є передбачення механізмів розгляду та врахування результатів антикорупційної громадської експертизи проектів нормативно-правових актів.

Рішення громадської ради є обов'язковими для розгляду органом влади. Рішення органу, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, не пізніш як через десять днів після його прийняття має бути доведено до відома всіх членів громадської ради та громадськості шляхом оприлюднення на офіційному веб-сайті органу або іншим прийнятним способом. Інформація про рішення повинна містити відомості про розгляд пропозицій громадської ради або про причини їх відхилення.

Таким чином, для громадських рад створені додаткові можливості та гарантії щодо участі в проведенні громадської антикорупційної громадської експертизи проектів нормативно-правових актів органу влади, які передбачені чинним законодавством. При цьому чинне законодавство покладає чітко визначені зобов'язання на органи влади щодо надання проектів нормативно-правових актів громадським радам для здійснення антикорупційної експертизи, врахування пропозицій за результатами експертизи громадських рад, оприлюднення результатів врахування, обґрунтування відхилення пропозиції тощо.

Нормотворчий процес в органах влади визначається регламентами відповідних органів. Як правило, нормотворчий процес складається із наступних етапів: 1) перший етап передбачає планування нормотворчої діяльності; 2) другий етап передбачає внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта; 3) третій етап передбачає проведення експертизи проекту нормативно-правового акта; 4) четвертий етап передбачає внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення; 5) п'ятий етап

полягає у розгляді проекту нормативно-правового акта суб'єктом нормотворення; 6) шостий етап передбачає ухвалення нормативно-правового акта; 7) сьомий етап передбачає набрання чинності ухваленого раніше нормативно-правового акта; 8) восьмий етап передбачає введення нормативно-правового акта в дію.

Хоча можливість громадських рад в отриманні проектів нормативно-правових актів передбачена та гарантована законодавством, механізму не передбачено. Тому як буде визначено це питання – справа органу влади та громадської ради.

Громадські ради не «присутні» в нормотворчому процесі – їхні рекомендації, висновки не є частиною документів, які готуються при проходженні акту в органі влади та його прийнятті.

В Типовому регламенті чи іншому акті не передбачено участь громадських рад в нормотворчому процесі, а саме що їм надаються проекти нормативно-правових актів, що є передумовою можливості ГАЕ.

Також варто згадати про те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» [37] передбачає у разі наявності веб-сайту органу публічної влади оприлюднення проекту нормативно-правового акту чи рішення органу місцевого самоврядування не пізніше як за 20 робочих днів до дня ухвалення. Як виконується це зобов'язання – продемонструє практика, однак уже сьогодні громадські ради, оскільки на них покладено завдання антикорупційної громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, ради мають випрацювати механізми співпраці із органом влади щодо підготовки та подання пропозицій за результатами антикорупційної громадської експертизи.

В ідеалі усі проекти мали б бути оприлюднені на веб-сайті за 20 днів до ухвалення. З іншого боку, для громадських рад важливим є уже подання пропозицій та висновків щодо наявності корупційних чинників (факторів) коли акт уже готується до прийняття, а коли він можна донести ці пропозиції до розробника (ініціатора) проекту нормативно-правового акту.

Отож для кожної громадської ради, яка збирається впровадити у життя право на антикорупційну громадську експертизу актуальним є вироблення із органом влади механізму надання проектів нормативно-правових актів для експертизи, механізму подання результатів експертизи всередині самої громадської ради.

Порядок проходження проекту нормативно-правового акту відповідно до Типового регламенту органу місцевого самоврядування представлено на рис. 3.3.



Рис. 3.3. Порядок проходження проекту нормативно-правового акту відповідно до Типового регламенту органу місцевого самоврядування

Примітка. Наведено за матеріалами [2]

Громадська рада має визначити структурний підрозділ, який буде відповідальним за надання проектів нормативно-правових актів раді для ГАЕ та комунікації (цей обов'язок може покладатись як на головного розробника акту (але це може бути як будь-який структурний підрозділ, апарат голови), так і це

може бути передбачення структурного підрозділу у зв'язках із громадськістю (який співпрацює із радою як учасника погодження цього акту) як «зацікавленого» в погодженні актів, які можуть становити інтерес для громадських рад, це може бути і структурний підрозділ, відповідальний за правову експертизу, так і апарат органу влади (щоправда, це одна із останніх стадій в органі влади перед ухваленням).

Громадські ради та ІГС можуть уже сьогодні, і в цьому існує потреба, адвокатувати зміни до внутрішніх актів органів місцевого самоврядування (адвокатувати нові акти), які визначають порядок: доступу до проектів нормативно-правових актів органу місцевого самоврядування; 2) визначення відповідального структурного підрозділу (особи), який повинен забезпечувати доступ до проектів нормативно-правових актів органу місцевого самоврядування; визначення відповідальних за комунікацію та врахування пропозицій громадських рад за результатами громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; визначення порядку врахування результатів громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; порядок оприлюднення результатів врахування пропозицій громадської ради.

Форми актів, де можуть втілюватись такі «домовленості» та «порядок взаємодії»: Регламент міської ради, Положення про громадську раду при органі місцевого самоврядування; інші акти (Положення (порядок) взаємодії між органом місцевого самоврядування та громадської ради; Порядок сприяння здійсненню громадської антикорупційної експертизи громадської ради; договір про співпрацю тощо). Одним із найбільш дієвих способів забезпечення доступу до проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є внесення змін у регламент, проте це можуть бути будь-які інші акти, які готові виконувати органи місцевого самоврядування, в тому числі договори, меморандуми, положення, порядки сприяння між громадськими радами та органами місцевого самоврядування, за умови, якщо в них будуть визначені

механізми, відповідальні підрозділи, до відома яких буде доведено обов'язковість виконання цих актів.

Отож, алгоритм дій для забезпечення можливостей здійснення антикорупційної громадської експертизи проектів нормативно-правових актів органу місцевого самоврядування повинен виглядати так:

- ознайомлення із регламентом органу місцевого самоврядування щодо організації нормотворчого процесу, відображення участі громадськості в прийнятті рішень, в тому числі ролі громадської ради;

- проведення консультації із учасниками нормотворчого процесу (структурні підрозділи, апарат керівника, структурний підрозділ щодо зв'язків із громадськістю, структурний підрозділ, відповідальний за правову експертизу), пошук «точки входу» та доступу до проектів, відповідального та готового на комунікацію із громадською радою;

- узгодження строків та механізмів надання проектів актів (в тому числі, який структурний підрозділ відповідальний за надання проекту, на якій стадії проект надається, чи усі проекти нормативно-правових актів надаються чи тільки узгоджений перелік між громадською радою та органом місцевого самоврядування, кому надаються (відповідальному, за якими контактами, які реквізити вказуються (важливо, контакти відповідального за підготовку проекту нормативно-правового акту));

- подання пропозицій та їх врахування (в які строки громадська рада на якому етапі подає пропозиції за результатами громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, якому структурному підрозділу, як подається (наприклад, «найвищий пілотаж» - передбачити, що у разі подання висновків ГАЕ громадською радою – вони подаються як додаток до супровідних документів проекту нормативно-правового акту, що збільшує імовірність врахування пропозицій).

Висновки до розділу 3

Запропоновано розробити та ухвалити проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2022-2026 роки», який має бути розроблений відповідно до вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції», з метою досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, передусім завдяки затвердженню та успішній реалізації Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки.

Реалізація Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки забезпечить: по перше, розвиток вітчизняного законодавства в напрямку досягнення відповідності міжнародним антикорупційним стандартам, передбаченим Конвенцією ООН про боротьбу із корупцією, Кримінальною конвенцією про боротьбу із корупцією, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, погодженими та ратифікованими Верховною Радою України, рекомендаціями Групи держав Ради Європи у сфері боротьби із корупцією (GRECO) та інших міжнародних організацій; по-друге, підвищення ефективності системи запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції; зниження рівня корупції в системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування; скорочення обсягів тіньової економіки; формування в українських громадян активної позиції щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів та протидії корупції.

Розроблено напрямки активізації процесу залучення громадян до процедур прийняття рішень в Поромівській сільській раді. Одним із шляхів активізації процесу залучення громадян до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції є громадське представництво або адвокати, яке є досить новим для України явищем, сутність якого полягає у представленні інтересів та відстоюванні прав тих, хто з тих чи інших причин не може самотійно і переконливо говорити про свої права та інтереси у повний голос.

Запропоновано в процесі кампанії адвокати проводити антикорупційну

громадську експертизу проектів нормативно-правових актів, тобто аналіз (перевірку) проектів актів щодо наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

ВИСНОВКИ

Проведене у кваліфікаційній роботі дослідження механізмів управління конфліктом інтересів в системі місцевого самоврядування територіальної громади на прикладі Поромівської сільської ради дозволяє зробити наступні висновки і навести пропозиції:

1. Встановлено, що конфлікт інтересів як явище є комплексною проблемою. Виявлено, що в більшості країн юридична категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними та публічними інтересами. Встановлено, що простежити ці межі важко, тому нормативні акти різних держав щодо характеру та складу конфлікту інтересів суттєво відрізняються один від одного.

2. Виявлено, що виникнення конфлікту інтересів в системі місцевого самоврядування є неминучим через специфіку служби в цих органах та пов'язане із неналежною реалізацією конституційних засад захисту прав і свобод людини і громадянина, порушенням основних засад служби в органах місцевого самоврядування, із неналежним виконанням конституційних принципів захисту прав і свобод людини і громадянина, діями, рішеннями та поведінкою посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Встановлено, що конфлікт інтересів є передумовою виникнення корупції в органах місцевого самоврядування. Виявлено, що корупція – це складне соціальне явище, яке негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави, загрожує демократії та правам людини, реалізації принципу верховенства права, підриває соціальну справедливість, легітимність публічних інститутів, добробут, завдає шкоди суспільству, соціальному прогресу та національній безпеці.

4. Розташовано ризики вчинення корупційних правопорушень серед посадових осіб Поромівської сільської ради у такому порядку: недобросовісність посадових осіб місцевого самоврядування, виникнення конфлікту інтересів, безконтрольність з боку керівництва та наявність дискреційних повноважень. В якості корупційних ризиків також можуть виступати: інституційні та

функціональні конфлікти інтересів; слабкість інституту публічної служби; неналежна якість законодавства, зокрема нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства; відсутність належних засобів правового захисту, і зокрема, неефективність інституту адміністративного оскарження.

5. Встановлено, що діючий в Поромівській сільській раді механізм виявлення, врегулювання та усунення конфлікту інтересів є досить ефективним та передбачає: здійснення антикорупційного контролю при прийнятті кандидата на службу в органі місцевого самоврядування; реалізацію заходів протидії корупції та здійснення контролю за додержанням посадовими особами місцевого самоврядування антикорупційного законодавства; реалізацію заходів антикорупційного контролю під час здійснення управлінської діяльності; вжиття передбачених законом заходів у разі порушення державним службовцем етики поведінки, законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання і протидії корупції», вчинення корупційного злочину; здійснення заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

6. Ідентифіковано основні причини збереження закритості і непрозорості у взаємодії громадян та Поромівської сільської ОТГ, зокрема: недостатній рівень використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; недостатня прозорість висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування; недосконалість правового визначення відповідальності органів місцевого самоврядування.

7. Запропоновано розробити та ухвалити проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2022-2026 роки», який має бути розроблений відповідно до вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції», з метою досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, передусім завдяки затвердженню та успішній реалізації Антикорупційної стратегії на 2022-2026 роки.

8. Розроблено напрямки активізації процесу залучення громадян до процедур прийняття рішень в Поромівській сільській раді. Одним із шляхів активізації процесу залучення громадян до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції є громадське представництво або адвокати, яке є досить новим для України явищем, сутність якого полягає у представленні інтересів та відстоюванні прав тих, хто з тих чи інших причин не може самостійно і переконливо говорити про свої права та інтереси у повний голос.

9. Запропоновано в процесі кампанії адвокати проводити антикорупційну громадську експертизу проектів нормативно-правових актів, тобто аналіз (перевірку) проектів актів щодо наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Августин Р. Р. Теоретико-методологічні засади та прикладні інструменти державної політики системної детінізації економічних відносин в Україні : монографія. Тернопіль : Крок, 2017. 309 с.
2. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції: роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 трав. 2012 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.
3. Аврек Г., Овчиткий В. Мздоимство и лихоимство на переходе к рынку // Наш современник. 1992. № 12. С. 105-111.
4. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51-57.
5. Васильев В.П., Деханова Н.Г., Холоденко Ю.А. Государственное управление : учеб. пособ. М. : Дело и Сервис, 2009. С. 139.
6. Гаман Т.В. Протидія корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали для керівників та інших посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій. Хмельницький : ЦППЖ, 2009. 25 с.
7. Гладун З. С. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією. Т.: 2002. 49 с.
8. Гук Л.І., Керницька М.І., Кравченко М.І. та ін. Корупція та відповідальність за корупційні дії : навч.-метод. посіб.; за ред. К.М. Левківського. Львів : Астролябія, 2009. 160 с.
9. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. 169/14. Каїр, 1995. 47 с.
10. Дудоров О. Л. Корупція. Варіації на тему хабарництва. Віче. 1994. № 8.
11. Жиленко И. М. Политическая организованная преступность – угроза национальной безопасности. Преступность и законодательство. Сб. научн. трудов под ред. А. И. Долговой. М., 1996. С. 117-127.

12. Запобігання і протидія проявам корупції в органах державної влади (Бібліотека голови РДА) : навч.-метод. матеріали / уклад. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів, В.Б. Малащенко. К. : НАДУ, 2010. 56 с. Антикоруційна експертиза як засіб запобігання корупції: роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 трав. 2012 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.

13. Йосифович Д.І. До питання про «конфлікт інтересів». Митна справа. 2011. № 3 (75), частина 2. С. 62-66.

14. Комиссаров В. С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 1993. № 1. С. 26-30.

15. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

16. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25-вр#Text>

17. Конфлікт інтересів та його складові. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/2-konflikt-interesiv-ta-jogo-skladovi/>

18. Криминология: Учеб. для юрид. вузов; под общей ред. А. И. Долговой. М., 1997. С. 501.

19. Кузнецова Н. Ф. Коррупция. Вестн. Моск. ун-та. 1993. Сер. 11. Право № 1. С. 22.

20. Кузнецова Н. Ф. Элитно-властная преступность. Преступность, стратегия борьбы. Сб. научн. трудов под ред А. И. Долговой. М., 1999. С. 166-169.

21. Лациба М. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком. К.: Україна, 2010. 96 с.

22. Лукомський В. С. Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві: Автореферат дис. ... к. ю. н.: 12.00.08. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 1996. 24 с.

23. Марчук С. Конфлікт інтересів як причина корупції в органах місцевого самоврядування. Актуальні проблеми економіки, підприємництва та управління на сучасному етапі : матеріали доповідей II Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю. Тернопіль, 28 травня 2021 року. Тернопіль, 2021.

24. Марчук С. Стратегічні орієнтири врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції в системі місцевого самоврядування. Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні : матеріали доповідей Наукової інтернет-конференції студентів та молодих вчених кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу. Тернопіль, 25 листопада 2021 року, 2021.

25. Матишевський П.С. Кримінальне право України: Особлива частина. Підруч. К.: Юрінком Інтер, 1999. С. 576.

26. Мельник М. І. Корупція : сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К. : Атіка, 2001. 304 с.

27. Михальченко О.М. Корупція в Україні як фактор соціальної та політичної дійсності. Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. 2007. Вип. 35. С. 313-322.

28. О конфликте интересов : закон от 15.02.2008 г. № 16. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327989&lang=2>

29. О муниципальной службе в Российской Федерации : федеральный закон от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146207>

30. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц : закон от 10.05.2002 г. URL: http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf

31. Остапенко О.Г., Барановська Т.М. Територіальні громади як суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015, № 10, URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>

32. Офіційний сайт Фонду демократичних ініціатив імені Ілька Кучеріва.
URL: <https://dif.org.ua/category/opinion-polls>
33. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень-листопад 2020 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r>
34. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>
35. Про боротьбу з корупцією: Закон України № 356/95-ВР від 5 жовтня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text>
36. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 491.
37. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
38. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
39. Про закордонних українців: Законом України від 4 березня 2004 року № 1582-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>
40. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
41. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>
42. Про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки: проект Закону України. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>

43. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text>

44. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#Text>

45. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

46. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 23.10.2000 № 58. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>.

47. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

48. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, «Декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, щодо себе та членів своєї сім'ї»: Наказ Міністерства фінансів України від 9 квітня 2001 року № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0175201-01#Text>

49. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF#Text>

50. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>

51. Про місцеве самоврядування в Україні: Законом України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

52. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13. Постанови Пленуму Верховного Суду України (1963-2000): Офіц. вид. за заг. ред. В. Ф. Бойка. К.: А.С.К., 2000. Т. 2. С. 284-291.

53. Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання: Закону України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>

54. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

55. Прокоф'єв М.М. Правові засади запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2021/52.pdf

56. Пундей Сар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду. Матеріали українсько-американського семінару «Проблеми економічного зростання: питання доброчесності». Львів, 1997. 356 с.

57. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352

58. Статут Поромівської об'єднаної територіальної громади. URL: <http://www.poromivska-gromada.org.ua>

59. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1978. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/10242020>
60. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1995. 726 с.
61. Чубенко. І.В. Генезис поняття корупції. Бюлетень Міністерства юстиції України, 2009. № 1 (87). С. 113-118.
62. Шкільняк М.М., Овсянюк-Бердадіна О.Ф., Крисько Ж.Л., Демків І.О. Менеджмент : навчальний посібник. Тернопіль : «Крок», 2017. 351 с.
63. Юридичний словник-довідник. К., 1996. С. 308.
64. Янок Н. Конфлікт інтересів як причина корупції на публічній службі: правові засоби запобігання та протидії. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2012. Випуск 55. С. 139-146.
65. GOV/SIGMA «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС Порівняльний огляд». URL: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>
66. Nye J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. American Political Science, 1967. №12 (61). P. 417.
67. O sprječavanju sukoba interesa : zakon. URL: <http://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>
68. O střetu zájmů : zákon č. 159/2006 Sb. URL: http://www.msmt.cz/uploads/Registr_oznameni/zak_159_2006Sb_o_stretu_zajmu_v_e_zneni_zak_216_2008Sb.pdf
69. Political corruption: A handbook Ed by Heldenheimer A. J. Oxford. Transaction. 1985. P. 15.
70. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>