

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

ЙОВДІЙ Юрій Юрійович

**Механізми запобігання корупції в органах
місцевого самоврядування. / Mechanisms for
preventing corruption in local self-government
bodies**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
ДСПУАзм-23
Ю. Ю. Йовдій

Науковий керівник:
д.е.н., професор, А. Ф. Мельник

Кваліфікаційну роботу допущено
до захисту:

" 24 " червня 2022 р.

Завідувач кафедри
М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ САМОВРЯДУВАННЯ.....	5
1.1. Сутність, види корупції та зони корупційних ризиків у публічному управлінні.....	5
1.2. Причини і наслідки корупції, принципи антикорупційної діяльності органів місцевого самоврядування.....	13
Висновки до розділу 1.....	22
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	23
2.1. Аналіз нормативно-правового забезпечення антикорупційної діяльності у сфері публічного управління та місцевого самоврядування.....	23
2.2. Оцінка ризиків виникнення корупційних правопорушень на місцевому рівні.....	27
2.3. Аналіз результативності заходів з запобігання корупції у публічному управлінні та місцевому самоврядуванні.....	35
Висновки до розділу 2.....	43
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	44
3.1. Імплементация нових підходів антикорупційної діяльності в органах місцевого самоврядування.....	44
3.2. Покращення взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства в контексті подолання корупції на місцевому рівні.....	51
Висновки до розділу 3.....	57
ВИСНОВКИ.....	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	62

ВСТУП

Актуальність проблеми. Сьогодні боротьба з корупцією стала предметом уваги органів державної влади, інститутів громадянського суспільства й засобів масової інформації, окремих громадян. Визначаючи проблеми корупційних правопорушень, завжди робиться акцент на органах місцевого самоврядування. Адже саме цей сегмент є найбільш схильним до корупційних проявів. Діяльність органів місцевого самоврядування більшою мірою порівняно з іншими органами влади схильна до корупції, оскільки там зосереджено оперативне управління матеріально-технічними, економічними, фінансовими, інформаційними, кадровими та іншими ресурсами. Не езважаючи на активну протидію корупції у публічному управлінні, слід констатувати, що об'єктивно, її результати не можна назвати позитивними. Виходячи з вищевикладеного, актуальність проблеми запобігання та подолання корупції у органах місцевого самоврядування зумовлена як її теоретичним, так і практичним характером.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Теоретичним проблемам протидії корупції значну увагу приділяли у своїх роботах Р. Августин, П. Андрушко, В. Гвоздецький, С. Дячук, Є. Невмержицький, В. Кириченко, Р. Калюжний, В. Козак, В. Ломако, А. Мельник, В. Настюк, М. Руденко, С. Серьогіна, Є. Скулиш, М. Хавронюк, О. Хмара та інші.

Мета кваліфікаційної роботи обґрунтування теоретико-методичних засад та розробка науково-практичних рекомендацій щодо запобігання корупції в органах місцевого самоврядування.

Завдання, які були вирішені для реалізації поставленої мети:

- висвітлено сутність, види корупції та зони корупційних ризиків у публічному управлінні;
- визначено причини і наслідки корупції, принципи антикорупційної діяльності органів місцевого самоврядування;
- проаналізовано нормативно-правове забезпечення антикорупційної діяльності у сфері публічного управління та місцевого самоврядування;

- проведено оцінку ризиків виникнення корупційних правопорушень на місцевому рівні;
- здійснено аналіз результативності заходів з запобігання корупції у публічному управлінні;
- надано рекомендації щодо імплементації нових підходів антикорупційної діяльності в органах місцевого самоврядування;
- запропоновано напрямки покращення взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства в контексті подолання корупції на місцевому рівні.

Об'єктом дослідження є процес розробки механізмів запобігання корупції в Солотвинській селищній раді.

Предмет дослідження - теоретичні та прикладні засади розробки механізмів запобігання корупції.

Методи дослідження. для об'єктивного дослідження механізмів запобігання корупції у кваліфікаційній роботі використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Зокрема:

- методи теоретичного пошуку;
- методи емпіричного характеру;
- сукупність методів і прийомів наукового пізнання.

Наукова новизна дослідження полягає у розвитку теоретичних положень щодо механізмів запобігання корупції в органах місцевого самоврядування.

Практична значимість роботи полягає у тому, що сформульовані теоретичні підходи та науково обґрунтовані практичні рекомендації, можуть стати основою для подальших наукових досліджень та дискусій з метою забезпечення ефективної антикорупційної діяльності у місцевому самоврядуванні.

Апробація. Основні результатами дослідження представлені у тезах доповідей, що опубліковані у збірнику тез (Тернопіль, ЗУНУ, листопад 2022).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність, види корупції та зони корупційних ризиків у публічному управлінні

Ефективність запобігання корупції значно залежить від глибини вивчення теоретичних аспектів цієї проблеми – природи корупції. Від правильного розуміння якої залежать як подальші наукові та практичні дослідження явища корупції та її характерних особливостей, так і пошук відповідних механізмів запобігання та опору корупції, а також визначення засобів та організаційного забезпечення їх реалізації

Насамперед у категоріально-концептуальному ракурсі необхідно розкрити генезис наукового розуміння корупції та основні напрями дослідження цього складного багатоаспектного суспільно-політичного явища.

Не можна не відзначити давнє походження терміну «корупція». Так, видатний давньогрецький філософ Аристотель розглядав корупцію як «моральне розбещення» державних правителів, що спричиняє переродження «правильних» держав у «неправильні», наприклад, переродження монархії в тиранію, аристократії в олігархію [4, с. 138], у зв'язку з тим, що керівники держав починають ставити власні інтереси та потреби вище суспільних і перетворюють державне управління на інструмент особистої вигоди та на шкоду суспільному благу.

Н. Макіавеллі називав корупцію «вічним злом держави» і визначав це явище як використання суспільних можливостей у приватних інтересах. Томас Гоббс також вбачає причину корупції в егоїстичних прагненнях людини, індивідуалізмі як людській сутності, що протиставляється державі як «суспільному органу» та уособленню суспільних інтересів [4, с. 139].

Таким чином, відповідно до історичного підходу до наукового розуміння корупції, корупційні дії та прояви розглядаються як заперечення загальноприйнятих морально-етичних і нормативних норм, антиподів таких

соціально-ціннісних понять, як «загальне благо» та «суспільна користь». При цьому для отримання особистої вигоди грошово-фінансовий характер корупційних дій не є обов'язковим. Він може займатися просуванням корупціонера, його родичів або осіб з його оточення.

За таких умов корупція, за визначенням Фрідріха, є однозначно негативним явищем, «патологією політики» та одним із її неодмінних супутників. І хоча, на думку вченого, остаточна перемога над корупцією є утопічною задачею, їй «потрібно давати енергійну відсіч, щоб хвороботворні мікроби не поширювалися і не руйнували політичну систему» [75, с. 82].

Тривалий час, десь до першої чверті ХХ століття, у науці переважав модерністський чи класичний підхід до тлумачення феномену корупції. Відповідно до цього підходу корупція розумілася як певне протиправне діяння (одержання хабара, підкуп державного службовця тощо), корупція посадової особи державного органу [7, с. 16].

Найбільш чітко модерністський або класичний підхід можна простежити в працях Римського. Його модель правового розуміння корупції характеризує її як «правопорушення, пов'язані з використанням службового становища чи соціального статусу посадової особи в особистих чи корпоративних інтересах. Як правило, цей інтерес пов'язаний з отриманням незаконного доходу, а правопорушення або злочин з різними модифікаціями отримання або дачі хабара. Поряд з грошима, цінними паперами та іншим майном предметом хабара або комерційного підкупу можуть бути блага чи послуги майнового характеру, надані безоплатно, але з оплатою (наприклад: ремонт квартири, будівельні роботи тощо)» [66, с.182].

Заслуговує на увагу також визначення корупції С. Рогульського, який визначає термін «корупція» як «незаконне отримання майнових і немайнових послуг, благ і переваг особами, уповноваженими на виконання державних функцій, або особами, які відповідно до ст. законом, прирівнюються до них, використовуючи свій правовий статус і пов'язані з ним можливості, а також підкуп цих осіб шляхом незаконного надання їм зазначених благ, послуг і

преференцій фізичними особами та уповноваженими представниками юридичних осіб з метою отримання певних пільг від уповноважених осіб. для виконання державних функцій або прирівняних до них осіб» [58, с.10]

Усе різноманіття наукових розуміння цього явища можна згрупувати у п'ять основних кластерів ідентифікаційних ознак корупції (рис. 1.1):



Рис. 1.1. Основні ідентифікаційні ознаки корупції у сфері публічного управління

Примітка. Сформовано на основі [4; 7; 28; 61; 76]

Усі ці підходи до визначення поняття «корупція» свідчать про його багатогранність та сприяють осмисленню сутності. Проте вважаємо, що для розробки пропозицій, спрямованих на вдосконалення антикорупційних заходів, необхідно застосувати синергетичний підхід, який органічно поєднує все вищезазначене.

Важливо зосередити увагу на проблемах класифікації корупції, адже дослідження в цьому напрямі зрештою дадуть можливість розкрити багатоаспектність цього асоціального явища, допоможуть визначити основні напрямки подальшого вивчення причин та наслідків корупції. на сучасному етапі і, як наслідок, розвиток специфічних правових і політичних. , економічні та інші пропозиції щодо опору корупції, її локалізації та мінімізації

У сучасному науковому дискурсі існує чимало різноманітних варіантів типології та систематизації корупції. Зокрема, виокремлюють такі види корупції: адміністративну (пов'язану з діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування), господарську (іманентну взаємодію чиновників і підприємців при вирішенні останніми завдань свого бізнесу), побутову (характеризується залученням різноманітних організацій, іноді наділених владою, призначенням яких є надання різноманітних послуг організаціям і громадянськості) [61, с. 93].

Поведінковий аналіз дає підстави класифікувати корупцію за: а) статусом її суб'єктів; б) рівнем; в) територіальним принципом; г) метою комісії; д) ступенем суспільної небезпеки [5, с. 410].

Так, можна виділити корупцію в органах державної влади, місцевому самоврядування та приватному секторі [7, с. 18]. Перший становить значну суспільну небезпеку, оскільки «загрожує основам правової держави, правам і свободам людини і громадянина, демократичному розвитку держави, підриває її авторитет у суспільстві, призводить до дестабілізації економіки і тим самим створює загрозу національній безпеці України. У зв'язку з визнанням державою необхідності опору корупції у приватному секторі до категорії суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення віднесено осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, особливість яких полягає у виконанні

організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків. А також осіб, спеціально уповноважених на виконання таких обов'язків юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [28, с. 94].

Не менш суспільно небезпечним видом корупції, визначеним за територіальним принципом, є її поділ на внутрішню та міжнародну або внутрішню та зовнішню корупцію [61, с. 94].

Визначення першої – корупція поширена на територію однієї держави особами, уповноваженими на виконання її функцій, або в приватній сфері. А другий вид корупції становить серйозну загрозу з огляду на можливість злиття великого бізнесу та посадовців вищого державного рангу та членів транснаціональних злочинних організацій. За допомогою таких суспільно небезпечних зв'язків здійснюється легалізація значних сум коштів, одержаних злочинним шляхом, вчиняється ухилення від сплати податків [28, с. 92-93].

Наступний вид корупції, визначений суб'єктами її вчинення, передбачає так звану низову та верхівкову (владну) корупцію. Численні дослідження, а також результати офіційної статистики свідчать, що порушення антикорупційного законодавства в Україні найбільш поширені серед працівників середньої та нижчої ланок. Слід зазначити, що в багатьох випадках між низовою та вищою корупцією існує взаємозалежність, спільність організаційного та соціально-психологічного характеру. Це також дає змогу виокремити «вертикальну» корупцію, яка об'єднує ці види корупції, що свідчить про перехід корупції у високоорганізовані форми, такі як корупційні організації [28, с. 87].

Досить поширеними в теорії є погляди, згідно з якими корупція може бути ресурсною та політичною. Ресурсна (або економічна) корупція є домінуючою в нашому суспільстві і являє собою сукупність різного роду дій, спрямованих на захоплення, розподіл, перерозподіл ресурсів, доступ до яких отримують суб'єкти влади у зв'язку з виконанням покладених на них завдань [7, с. 16].

Політична корупція передбачає «систематичний підкуп посадових осіб законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, громадських і політичних діячів з метою прийняття рішень, що порушують закон або неписані суспільні норми,

реалізація яких, як правило, спрямована на користь кримінальних структур» [20, с. 142]. Політична корупція є реальним і потужним фактором, який підриває основні принципи демократії. Проникнення корупціонерів і злочинців у владу призводить до зниження рівня довіри до неї, громадяни перестають вірити в порядок її формування; відбувається відчуження влади від суспільства та суспільних інститутів; знецінюється цінність права та права як інструментів регулювання суспільного життя [65, с. 415].

У науковій літературі існують й інші підходи до класифікації корупції. Подаємо найцікавіші з них у контексті нашого дослідження.

Так, А. Хайденхаймер поділяє корупцію на такі види:

- біла (означає дії, щодо яких існує певна згода в громадській думці, вони не вважаються неправомірними і, по суті, інтегровані в культуру);

- сіра корупція (дії, щодо яких немає згоди. Саме навколо сірої корупції виникають основні публічні скандали);

– чорна (корупційні дії, що засуджуються всіма верствами суспільства) [77, с. 152-154].

На думку дослідника, кожен із цих видів може здійснюватися у трьох формах: «дрібній», «рутинній» та «обтяженій (загостреній)», залежно від ставлення різних соціальних верств і груп до проявів корупції [77 с. 152].

Наведемо й іншу класифікацію, поділивши корупцію на:

- ситуативну - як правило, спонтанні дії, що відбуваються незаплановано і є неадекватною відповіддю на безпосередньо вчинену службову дію на чиюсь користь в обхід закону та норм або безпосередньо після корупційної дії;

- структурну - виникає, коли корупція політиків, службовців та інших посадових осіб субсидується протягом тривалого часу або якщо корупція має повторний характер. Цей вид корупції особливо характерний для установ, які займаються легітимацією окремих видів діяльності;

- системну - як складова частина організованої злочинності, яка є найвищою (і найнебезпечнішою) формою корупції. Вона проявляється в діях організованих злочинних угруповань, спрямованих на підпорядкування

державних, громадських, економічних і політичних інститутів злочинним організаціям [66, с. 181].

Серед різних форм корупційних діянь виділяють:

- адміністративну корупцію;
- виборчу корупцію;
- клієнтелізм;
- «бізнес хобі»;
- «захоплення держави» [80, с. 169].

Впливова міжнародна громадська організація Незалежна комісія проти корупції (ICAC) називає основні форми корупції:

- хабарництво за законне та незаконне надання товарів і послуг;
- вимагання та шантаж за законне та незаконне надання товарів та послуг;
- розкрадання, розкрадання, заволодіння чужим майном, пов'язані із зловживанням владою;
- протекціонізм, що виявляється у просуванні осіб за мотивами спорідненості, дружби чи особистої відданості;
- фінансування приватних підприємств і організацій за рахунок державного або місцевого бюджету;
- приватизація з незаконною передачею державного майна у приватні руки;
- надання пільг зацікавленим особам;
- надання зацікавленим особам службової секретної інформації;
- надання права чи можливості укладати вигідні контракти;
- сприяння укладенню не вигідних для держави контрактів з іноземними фірмами;
- підкуп виборців;
- зрощення органів управління з кримінальними елементами;
- приховування злочинів окремих осіб та забезпечення їх безкарності; – лобіювання інтересів тіньової економіки у відповідь на політичну підтримку чи просування на посади в державних структурах [78].

Очевидно, що проблема систематизації корупції не обмежується

наведеними варіантами, тому спробуємо узагальнити «дерево класифікації корупції» (рис. 1.2).

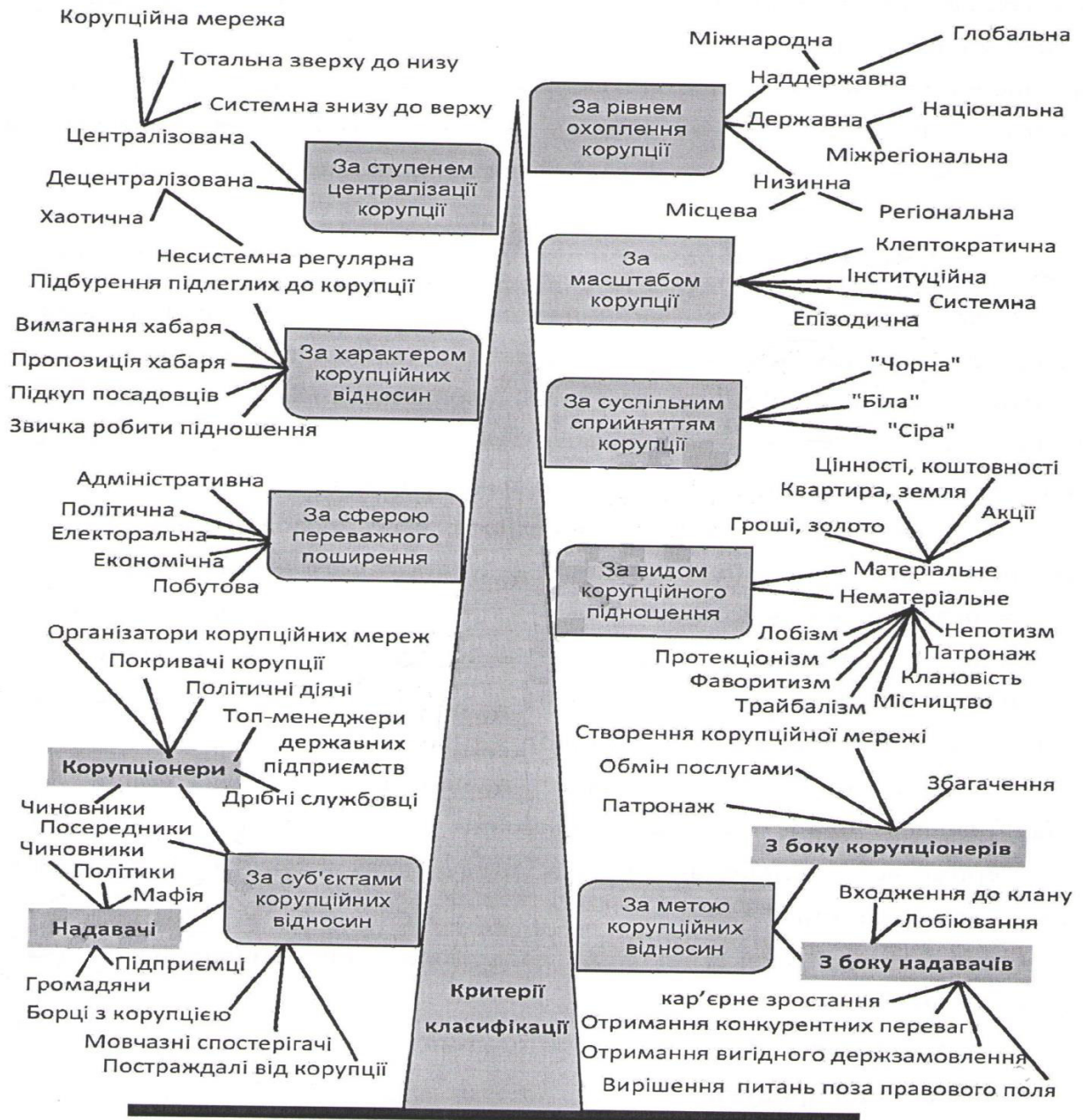


Рис. 1.2. Класифікаційне дерево корупції

Примітка. Сформовано на основі [4; 7; 16; 61; 76]

Загалом, підбиваючи підсумки, слід зазначити, що в сучасних умовах корупція є багатограним явищем, яке можна охарактеризувати залежно від статусу її суб'єктів, мети вчинення корупційних діянь, ступеня суспільної небезпеки за територіальним принципом.

Така класифікація дозволяє розмежувати різні види корупційних діянь, а,

отже, і відповідальність за їх вчинення, а головне сприяє виробленню пропозицій, спрямованих на впровадження ефективних механізмів, спрямованих на протидію корупції, зниження наслідків корупції. про політичну, економічну та соціальну системи України.

1.2. Причини і наслідки корупції, принципи антикорупційної діяльності

Передумови, що сприяють виникненню та існуванню корупції у публічному управлінні та місцевому самоврядуванні, можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних, на наш погляд, належать умови та обставини, що сприяють корупційним проявам та властиві всім особам, наділеним державою адміністративними повноваженнями. А причини та умови, що сприяють корупції та властиві працівникам окремої державної установи, особливі.

Спільними причинами корупції в Україні є криза політичної влади, слабкість демократичних традицій, обмеженість інститутів громадянського суспільства, кризи у ключових галузях економіки, прогалини у законодавстві, недосконалість антикорупційних заходів. На окрему увагу заслуговує проблема недотримання принципу невідворотності покарання винних у правопорушеннях та злочинах з ознаками корупції, що створює у посадових осіб відчуття безкарності та сприйняття корупції громадянами як способу забезпечити свої інтереси.

Аналіз робіт вітчизняних науковців та практиків дозволив розділити усі корупційні причини на чотири основні групи:

1) законодавчі:

- недосконалість чинного законодавства, що передбачає надмірно широкі дискреційні повноваження посадових осіб та посадових осіб, що призводить до виникнення корупційних зловживань під час проведення державних закупівель, надання адміністративних послуг, дискреційного прийняття рішень;

- застосування закону залежно від політичної і економічної доцільності;
- відсутність зв'язку між положеннями державних програм у царині опору корупції та реформами у конституційній та адміністративній сферах;
- незавершеність законодавчих реформ у системі органів державного управління, у судовій системі;
- обмежене поширення практики правозастосування вже чинних законодавчих та інших нормативних правових актів щодо конкретних посадових осіб у царині опору корупційним зловживанням [9; 16, с. 34; 28, с. 45].

2) організаційно-управлінські:

- невідповідність міжнародним стандартам органів, уповноважених на формування та реалізацію проти корупційної політики, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності; відсутність постійної оцінки стану корупційних справ, моніторингу реалізації державної проти корупційної політики;
- неефективна діяльність правоохоронних органів щодо виявлення корупційних правопорушень, зокрема, спрямованість роботи як правоохоронних, так і інших органів на виконання кількісних (статистичних), а не якісних показників;
- безсистемність та відсутність належної координації діяльності органів влади щодо реалізації відповідних заходів та нечіткість низки завдань та термінів реалізації положень державних програм у царині опору корупції, а отже, і дублювання функцій та повноважень цих органів;
- відсутність результатів з боку правоохоронних органів та інших державних органів щодо притягнення до відповідальності винних у корупції та інших незаконних правочинах, що стало стимулом безкарності корупційних діянь тощо [28, с. 34; 5, с. 20; 67; 73]

3) морально-етичні:

- падіння моральності у суспільстві, низька професійна культура державних службовців;
- неефективна державна система виховання у працівників моральних

якостей, доброчесності, усвідомлення того, що корупція підриває авторитет та могутність держави, етичні засади суспільної свідомості;

- незацікавленість у реалізації державних антикорупційних програм як на рівні вищих державних чиновників, так і на рівні керівників; низький рівень виконавської дисципліни

- непрофесіоналізм топ-менеджерів держави та відсутність політичної волі для ефективної опору проявам корупції;

- непрозорість формування нових антикорупційних інституцій;

- порушення службової етики та ін. [28, с. 89; 59, с. 79; 60]

4) соціальні:

- відсутність належного діалогу з громадськістю у процесі прийняття важливих рішень, як того вимагають міжнародно-правові документи про партнерство влади та громадянського суспільства у царині проти корупційної політики; слабкість самих інститутів громадянського суспільства у боротьбі з корупційними явищами;

- нерозвиненість громадянської самосвідомості у значної частини населення, у тому числі позначається на антикорупційній політиці; відсутність державної ініціативи та необхідних організаційних зусиль щодо створення громадських формувань, самостійних недержавних структур для активізації боротьби з корупцією;

- високий ступінь громадянської толерантності більшої частини населення до корупційних проявів та ін. [2; 9; 28, с. 67].

Серьогін С.М. та Л.В. Білінська виділяє такі групи причин та умов поширення корупції:

- «політичні (замкненість системи управління, повільний її розвиток, відсутність системи виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, поверховість у реалізації проти корупційної політики, відсутність державної ініціативи щодо створення суспільних формувань, самостійних недержавних – державні структури щодо підвищення активності населення у боротьбі з корупцією);

- економічні (несприятливий режим роботи підприємств, непрозорість багатьох економічних процесів, і натомість багатих державні службовці немає навіть середнього достатку);

- правові (відсутність комплексної системи антикорупційних заходів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер чинної системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів, недостатня цілеспрямованість правоохоронних органів у виконанні вимог законодавства при виявленні корупційних діянь, викриття винних у їх вчиненні);

- організаційно-управлінські (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, переважання випадків заміщення посад у зв'язку з ознайомленням з кадровою політикою, відсутність механізмів запобігання прийому, служби керівників та учасників злочинних груп та їх просування по службі, відсутність окремих працівників, які б контролювали цю сферу);

- соціально-психологічні (недорозвинення громадянськості, корислива спрямованість державних службовців, професійно-моральна деформація частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції) та ін.» [60; 5, с. 408].

Серед факторів, що сприяють існуванню та поширенню корупції, деякі автори виділяють історичну схильність до сприйняття корупції, низький рівень моральності окремих членів суспільства, перехідний тип економіки країни та політичну нестабільність, що сприяє незаконне збагачення окремих верств населення (більш виражений поділ на багатих і тих, хто на межі бідності – відсутність належно сформованого середнього класу); відсутність ефективного антикорупційного законодавства, необхідність вдосконалення методів виявлення корупційних правопорушень. Особливої уваги заслуговує відсутність встановленого механізму відповідальності публічних діячів (політиків). Серед факторів морального характеру виділяють масове психологічне напруження, прагнення певної частини населення збагатитися, у тому числі за будь-яку ціну [6; 69].

Комплексний аналіз корупції неможливий без визначення наслідків

поширення корупційних відносин та корупційних дій у царині публічного управління та місцевого самоврядування. Для кращого з'ясування сутності явища корупції виділяють наступні аспекти її негативного впливу:

- деформація процесів державного та місцевого самоврядування, олігархізації як зрощення системи політичного управління та бізнесу, делегітимізація органів державної влади та місцевого самоврядування;
- порушення законних прав громадян особами, які всупереч суспільним і державним інтересам реалізують інтереси вузьких груп або конкретної особи;
- фактична залежність громадян не від законів, що регулюють суспільні відносини, а від свавілля корумпованих представників державного апарату;
- зневіра громадян, поширення нігілізму, деструктивні антиправові моделі поведінки та деморалізації суспільства [16, с. 123].

Узагальнені наслідки корупції можна згрупувати в три групи: політичні, економічні та соціальні.

Відповідно до політичних наслідків поширення корупційних відносин і корупційних дій у суспільстві можна віднести:

- делегітимізація інститутів влади; – порушення функціонування процесів державного управління;
- деформація правової та політичної систем;
- відчуження влади від народу;
- розкладання, деградація системи влади та державного управління;
- невідповідність декларованої мети соціально-політичного розвитку держави в інтересах суспільства та реальній державній політиці, яка здійснюється в інтересах олігархічних угруповань при владі;
- встановлення компраторсько-клептократичного політичного режиму (коли правлячі еліти нещадно грабують власну країну та вивозять вкрадені кошти та ресурси за кордон);
- уповільнення процесів демократизації державного управління;
- «захоплення держави» (коли публічна влада приватизована правлячими політико-економічними групами і всі силово-примусові повноваження та види

адміністративного ресурсу публічної влади спрямовані виключно на збагачення правлячої еліти);

- «приватизація» політичної системи ФПГ та організованих злочинних угруповань (коли всі більш-менш впливові політичні партії фінансуються олігархічними групами та відстоюють лише свої інтереси в політичній та парламентській діяльності);

- зрощення організованої злочинності та влади, криміналізація владно-адміністративної сфери;

- посилення авторитарних тенденцій влади;

- знищення реальної опозиції владі;

- падіння міжнародного авторитету країни;

- зниження професіоналізму апарату державної служби внаслідок кадрової політики, яка базується на принципах неопатримоніалізму, непотизму, кумівства, клановості, особистої лояльності та квотування та продажу посад в органах державної влади та місцевого самоврядування);

- посилення репресивних дій проти правлячих еліт, незгодних з політикою та жорстокістю судових покарань з боку держави;

- загроза часткового або повного розпаду держави [8; 20, с. 143].

У свою чергу економічні наслідки поширення корупційних відносин та корупційних дій у суспільстві включають:

- формування політичного режиму клептократії, за якого всі зусилля влади спрямовані на розкрадання державного бюджету та ресурсів країни, що супроводжується загальним занепадом економіки;

- тяжіння до панування тіньової економіки;

- надмірне державне регулювання економіки, що супроводжується значним фіскальним тиском;

- руйнування ринкових механізмів та системи добросовісної конкуренції;

- падіння інвестиційної привабливості країни;

- падіння ефективності функціонування всіх видів ринків – інвестиційного, товарного, нерухомості, ринку праці тощо.

- олігархізація як зрощення системи політичного управління та бізнесу
- зростання концентрації ресурсів країни в руках невеликої купки олігархів при владі;
- різке зниження ефективності державного управління;
- падіння темпів економічного розвитку, негативний приріст національного валового продукту;
- різке зменшення державних витрат на соціальний розвиток внаслідок незаконного перерозподілу коштів в інтересах правлячих еліт;
- зниження міжнародної конкурентоспроможності як окремих суб'єктів господарювання, так і держави в цілому;
- зниження вимог до якості виробленої продукції та послуг;
- подорожчання товарів і послуг через корупційні «накладні» витрати на їх виробництво;
- збільшення різниці в багатстві між заможною меншістю та бідною більшістю;
- зубожіння значної частини суспільства [58, с. 12-13; 64].

Нарешті, соціальні наслідки поширення корупційних відносин і корупційних дій у суспільстві включають:

- дискредитація правової системи, деградація судової системи, неспроможність дотримуватись верховенства права в судах;
- усунення людини від влади, зростання абсентеїзму;
- руйнування системи соціальних підйомів, побудованих на професіоналізмі, заміна їх напівкримінальними соціальними підйомами патронатно-клієнтського типу;
- гальмування розвитку громадянського суспільства;
- падіння суспільної моралі; формування «розбещеного менталітету» населення;
- зростання соціальної напруги та протестних настроїв у суспільстві;
- укорінення неповаги до законів і права;
- поширення нігілізму, деструктивних антиправових моделей поведінки; –

знецінення цивілізованих регуляторів соціальної поведінки – моральних цінностей, руйнація духовно-моральних засад суспільства;

- порушення основних прав і свобод людини;
- укорінення «подвійної моралі» як серед посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, так і серед пересічних громадян;
- знищення середнього класу як впливової соціальної групи;
- відсутність незалежних ЗМІ та свободи слова в інформаційній царині [15; 68].

Викладені вище наслідки та аналіз причин корупції дозволяють сформувати структурну блок-схему корупційних відносин у системі публічного управління та місцевого самоврядування як системну цілісність п'яти основних кластерів: детермінанти корупційних дій, корупційно-спонукальних факторів, суб'єктів та вплив корупції та задіяних інструментів (рис. 1.3).

Таким чином, аналіз основних детермінант, факторів та форм корупції дозволяє виділити принципи запобігання та опору корупції. Зокрема, М. Луценко та Л. Щербина відносять «відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття владних та управлінських рішень, ефективні механізми контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування з боку громадянського суспільства, свободу слова, свободу та незалежність ЗМІ» [20, с. 144].

Т. Терещенко та С. Волошин додають такі принципи, як «пріоритетність запобіжних заходів, невідворотність відповідальності за вчинення корупційних діянь, відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, участь громадськості у заходах щодо запобігання та опору корупції, державний захист осіб, які сприяють реалізації таких заходів; забезпечення відновлення порушених прав та законних інтересів; відшкодування збитків, збитків, заподіяних корупційним правопорушенням» [65, с. 412].

К. Ростовська послідовно відстоює принципи «правопорядку, законності, системності, комплексності, об'єктивності, практичної спрямованості та радикальності заходів, наукової обґрунтованості, економічної доцільності,

взаємодії владних структур з інститутами суспільства та населення, оптимальності та ефективності» [59, с. 79].

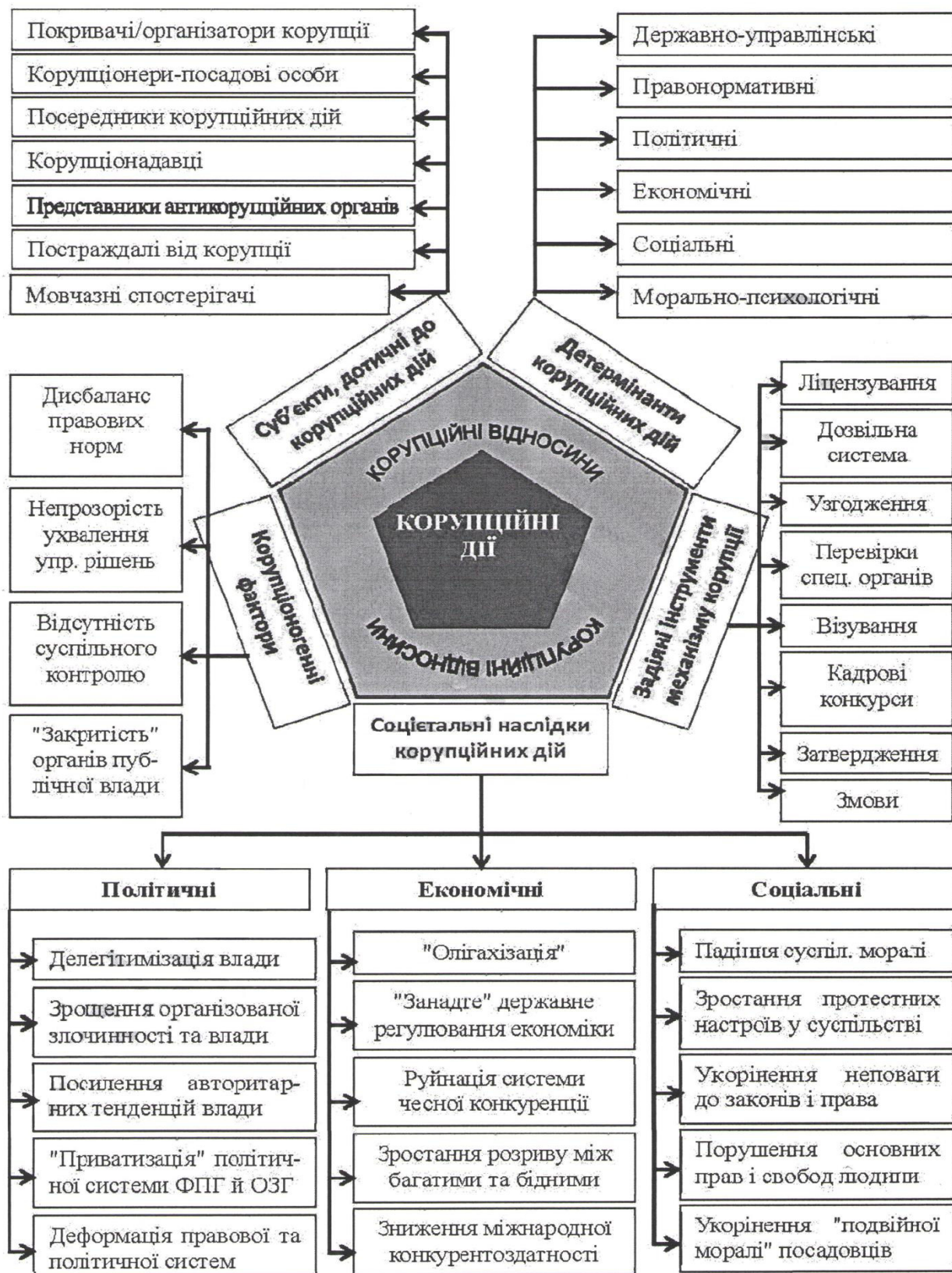


Рис. 1.3. Корупційні відносин в системі публічного управління

Примітка. Сформовано на основі [20; 59; 60]

Запорукою успішного упередження корупції в будь-якій країні Н. Підбережнік називає, насамперед, «відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття управлінських рішень, наявність ефективних механізмів контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода і незалежність засобів масової інформації» [33, с. 159].

Саме ці основні принципи та цінності державного управління складають основу концепції «належного врядування», яка є комплексним механізмом запобігання та опору корупції в країнах ЄС [24].

Більш детально принципи, форми та механізми запобігання та опору корупції будуть розглянуті в наступних підрозділах дипломної роботи.

Висновки до 1 розділу

З'ясовано, що в сучасному науковому дискурсі існує багато підходів до визначення сутності та змісту корупції, різноманітні варіанти її типології та класифікації. Усе розмаїття наукового осмислення цього явища систематизовано у п'ятьох основних кластерах ідентифікаційних ознак корупції.

Виділяють такі групи безпосередніх причин та умов поширення корупції: політичні; економічний; правовий; організаційно-управлінська; соціально-психологічні. Наслідки корупції можна загалом згрупувати в три групи: політичні, економічні та соціальні.

Обґрунтовується необхідність подолання корупції в Україні, що сьогодні є першочерговим завданням, оскільки корупція насамперед гальмує еволюцію адміністративно-політичної та правової системи, унеможливаючи наближення України до провідних світових показників рівня життя.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Аналіз нормативно-правового забезпечення антикорупційної діяльності у сфері публічного управління та місцевого самоврядування

Успішна боротьба з корупційними явищами як на центральному так і на місцевому рівнях публічної влади можлива лише за умови досконалого вітчизняного законодавства у частині заходів щодо запобігання та опору корупції та відповідності національної нормативно-правової бази до міжнародних норм та рекомендацій.

На теперішній час в Україні налічується понад 100 нормативних актів, які спрямовані на вирішення проблеми запобігання та опору корупції. Проте, наявність такої великої їх кількості зовсім не свідчить про те, що існуюча законодавча система є досконалою та ефективною. Зазначені акти приймалися за різних часів різними уповноваженими органами з різною метою і досить часто у них прослідковується відсутність єдиної концепції боротьби з корупцією [8; 9].

Звертаючись до генезису нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери, необхідно відмітити порівняно високу тенденцію сучасного пориву законодавчої та відомчої проти корупційної законодавчої ініціативи. Зокрема, перший спеціальний ЗУ «Про боротьбу з корупцією» діяв 15 років і майже щороку (а саме 12 разів) до нього вносилися зміни, сутністю яких було, в основному, виокремлення нових суб'єктів опору корупції [3, с. 100].

Закон України «Про засади запобігання й проти дії корупції» від 7 квітня 2011 року визначав основні засади запобігання і опору корупції. Зміст цього закону було підготовлено з урахуванням рекомендацій, наданих Україні європейськими та міжнародними організаціями. [9]. Його прийняття дало поштовх цілому ряду змін до антикорупційного законодавства.

Зокрема, ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України зі

відповідальності за корупційні правопорушення» [44] (який фактично було прийнято разом із основним антикорупційним законом), було внесено зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Разом із тим, було прийнято 15 підзаконних нормативних актів, які сформували бази проти корупційної інфраструктури [12; 18].

Згодом було прийнято закони: «Про державні закупівлі», «Про доступ до публічної інформації», Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр., Державну програму про запобігання і протидію корупції на 2011–2015 рр. [32]. Це були перші спроби на формальному рівні розширити антикорупційну дію правових засобів реагування на зловживання держслужбовців та у царині прозорості діяльності публічних органів.

Окрім вищезазначених законів в Україні за роки незалежності було ухвалено ще низку законів та нормативних актів проти корупційної спрямованості (рис. 2.1).

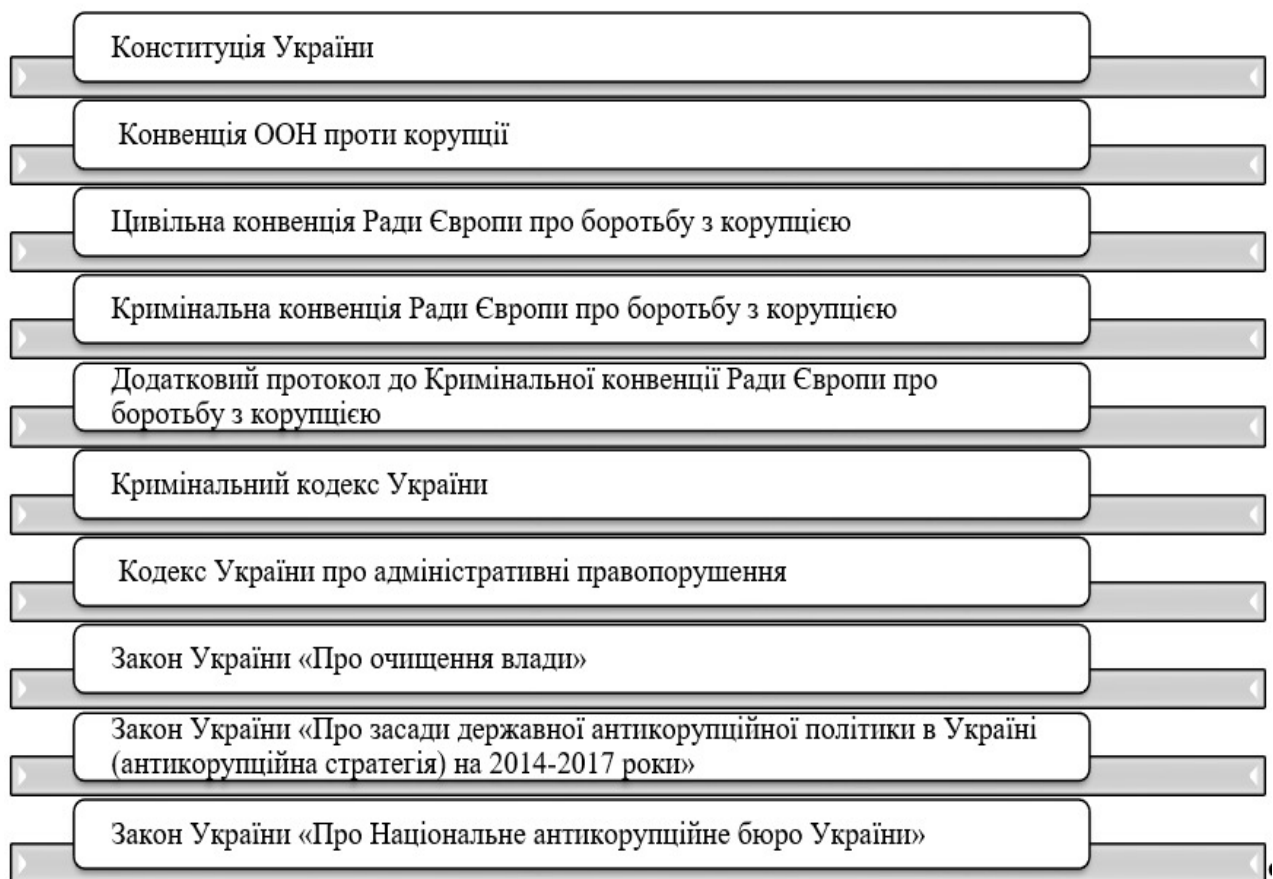


Рис. 2.1. Основні нормативно-правові документи у царині запобігання корупції в Україні

Примітка. Сформовано на основі [3; 8; 32]

Крім зазначених на рисунку, було прийнято і інші правові документи.

В частині системної імплементації в українському законодавстві міжнародних норм та стандартів боротьби з корупцією, важливими протягом останніх років кроками стали:

- прийняття низки антикорупційних нормативно-правових актів та внесення до них змін щодо запобігання виникненню корупційних ризиків (ЗУ «Про запобігання корупції» «Про Національне антикорупційне бюро України» та ін.);

- урізання повноважень окремих органів (зокрема, органи прокуратури в Україні вже позбавлені функції загального нагляду);

- зміна вектору діяльності правоохоронних органів (основним нормативним актом, яким це здійснено є ЗУ «Про Національну поліцію», що визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України;

- призначення директора та відбір детективів Антикорупційного бюро України;

- створення системи електронних закупівель та електронного урядування (наприклад, система Prozorro дає можливість на основі використання електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу (визначення вимог до претендентів, подання пропозицій, проведення тендерів, здійснення платежів) здійснювати контроль з боку кожного громадянина за державними закупівлями та значно ускладнює можливість виникнення корупційної складової [3, с. 101; 8].

Фактично новітній етап розвитку антикорупційного законодавства розпочався з розробки ключових правових заходів щодо боротьби з корупцією, визначених у Розпорядженні КМУ «Про затвердження плану невідкладних дій з подолання корупції». Саме тому законодавство з питань боротьби з корупцією періоду 2014-2016 рр. вимагає деталізації та наукового аналізу.

Новий спеціальний антикорупційний Закон України «Про запобігання

корупції» було розроблено на виконання Плану першочергових заходів щодо боротьби із корупцією, який здійснює правове регулювання так званої превентивної проти корупційної системи, елементами якої є: «створення та функціонування нових спеціалізованих органів щодо запобігання та опору корупції, правила формування та реалізації проти корупційної політики, обмеження корупції, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, спеціальні інструменти опору корупції відповідальність за корупцію та правопорушення, пов'язані з корупцією, усунення наслідків корупційних правопорушень, міжнародне партнерство» [46].

Він здійснює правове регулювання так званої превентивної проти корупційної системи[46].

Також розвитку проти корупційної діяльності сприяли наступні закони :

Законом України «Про запобігання корупції»,

Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»

Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»

Закону України «Про прокуратуру»

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»

Закону України «Про очищення влади» (про люстрацію)»

ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»

ЗУ «Про відкритість використання публічних коштів».

Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 2 від 10.06.2016 р. «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»

Вдосконалення правової бази, що регулює антикорупційну діяльність в органах влади і місцевого самоврядування продовжувалась і триває й зараз. Було прийнято ряд нових нормативних актів, у тому числі тих, які є передовими у царині запобігання і опору корупції навіть для країн-світових лідерів. У рамках загальнодержавної Антикорупційної стратегії створено нові органи (у тому числі спеціалізовані органи) по боротьбі з корупцією.

Однак, для досягнення успіху у цьому процесі зазначена база потребує оптимізації та перевірки на практиці, крім того необхідним є формування у суспільстві довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України, а найголовніше – наявності політичної волі скористатися нею та впровадити на місцевому рівні.

2.2. Оцінка ризиків виникнення корупційних правопорушень на місцевому рівні

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є вивчення ризиків виникнення корупційних правопорушень з метою забезпечення превентивних антикорупційних механізмів та ефективної проти корупційної діяльності як представників центральних органів влади так і органів місцевого самоврядування.

Об'єктом нашого дослідження є Солотвинська селищна рада Тячівського району, Закарпатської області є (адміністративний центр — смт. Солотвино). Рада є представницьким органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальної громади, до складу якої входить усього 14 населених пунктів із загальною кількістю населення 26033 осіб та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами [31].

Солотвинська селищна рада, селищний голова, відділи та інші створені виконавчі органи діють за принципом розподілу повноважень у порядку та

межах, визначених законодавством України про місцеве самоврядування і іншими законами.

Основними принципами діяльності Солотвинської селищної ради є законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів. Рада здійснює свою діяльність у взаємодії з громадськими організаціями та трудовими колективами підприємств і організацій усіх форм власності, розташованих на території громади. Рада і її виконавчі органи систематично інформують населення про свою діяльність шляхом громадських слухань, регулярних виступів депутатів селищної ради та працівників відділів і управлінь в трудових колективах та за місцем проживання населення, а також через пресу, радіо і місцеве телебачення.

Структура і штат Солотвинської селищної ради представлені у табл. 2.1.

Здійснення селищною радою своїх повноважень будується на основі активної участі в її роботі кожного депутата. Депутати здійснюють свої повноваження, не відриваючись від виробничої чи службової діяльності. У них є всі умови для безперешкодного і ефективного здійснення їх прав і обов'язків відповідно до Конституції України, Законів України у царині місцевого самоврядування та інших законів. До складу депутатів ради входить 26 осіб.

Постійні комісії Солотвинської селищної ради:

- «з питань освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури, спорту та соціального захисту населення;
- з питань прав людини, законності, депутатської діяльності, етики;
- з питань житлово-комунального господарства, комунальної власності, промисловості, підприємництва та сфери послуг (3 чол.);
- адміністративна комісія» [31].

Для об'єктивної оцінки ризиків корупційних правопорушень у Солотвинській селищній раді нами самостійно проведено опитування дорослого населення Солотвинської ТГ (квотна вибірка, обсяг вибірки 100 осіб). Опитування складалося із запитань, відповіді на які дають змогу визначити думку населення ТГ щодо рівня прозорості та відкритості місцевого

самоврядування, ступеня залучення громади до процесів формування та реалізації місцевої політики.

Таблиця 2.1

Структура та чисельність апарату Солотвинської селищної ради

Назва структурного підрозділу та посад	Кількість штатних одиниць
Керівництво	12
Селищний голова	1
Секретар селищної ради	1
Перший заступник селищного голови	1
Заступники селищного голови	3
Керуючий справами виконавчого комітету селищної ради	1
Староста	5
Відділи апарату виконавчого комітету селищної ради	64
Відділ організаційної, кадрової та інформаційної роботи	7
Начальник відділу	1
Головний спеціаліст	2
Військово-облікове бюро	4
Завідувач військово-облікового бюро	1
Інспектор з військового обліку	3
Загальний відділ	10
Начальник відділу	1
Головний спеціаліст	2
Провідний спеціаліст	1
Оператор комп'ютерного набору	6
Юридичний відділ	3
Начальник відділу	1
Головний спеціаліст	2
Відділ земельних відносин	6
Начальник відділу	1
Спеціаліст-землевпорядник	4
Головний спеціаліст	1
Відділ міжнародного співробітництва та туризму	4
Начальник відділу	1
Головний спеціаліст	1
Проектний менеджер	1,5
Фінансовий менеджер	0,5
Відділ бухгалтерського обліку та звітності	3
Начальник відділу, головний бухгалтер	1
Провідний спеціаліст	1
Касир	1
Відділ муніципальної інспекції	3
Начальник відділу (старший інспектор)	1
Інспектор	2
Обслуговуючий та технічний персонал	27
Всього	75

Примітка. Сформовано на основі [31]

Згідно з опитуванням населення Солотвинської ТГ, майже половина

респондентів – 44% оцінюють корупцію як найсерйознішу проблему в Україні, ще близько 40% вважають її досить серйозною. І лиш 2% опитаних впевнені, що проблема корупції є надуманою, а 12% не вважають її серйозною (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Погляд населення Солотвинської ТГ на проблему корупції в Україні

Поширеність корупції оцінюється населенням як надзвичайно висока. Адже 90% вважають корупцію масовою, а половина опитуваних сказали, що корупція дуже поширена, а ще близько 40% - зауважили, що це явище досить поширене.

На думку населення, найбільш корумпованими є - Верховна Рада, суди, медичні установи, а найменш корумповані Церква, громадські організації та ЗМІ (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Сфери, де на думку населення Солотвинської ТГ, найбільше розповсюджена корупція

Примітка. Сформовано на основі опитування

Про особливості поширеності та розповсюдженості корупції на думку громадян Солотвинської ТГ можна дізнатися з даних таблиць 2.2. та 2.3 відповідно.

Таблиця 2.2.

Поширеність корупції на думку населення Солотвинської ТГ, %

	Солотвинська ТГ	Україна загалом
Дуже поширені	22.0	27.9
Загалом достатньо поширені	49.6	37.7
Не дуже поширені	11.4	19.9
Зовсім не поширені	1.6	3.1
Важко сказати	15.4	11.5

Примітка. Сформовано на основі опитування

Таблиця 2.3

Розповсюдження корупції серед міських/сільських органів влади, %

	Солотвинська ТГ	Україна загалом
Дуже розповсюджена	15.4	23.8
Загалом достатньо розповсюджена	30.1	31.4
Мало розповсюджена	30.9	23.5
Зовсім не розповсюджена	3.3	5.0
Важко сказати	20.3	16.3

Примітка. Сформовано на основі опитування

Слід зазначити неоднозначне ставлення населення Солотвинської ТГ до хабарів. Зокрема, лише половина населення оцінили хабарництво як неприйнятне явище, а 44% визнали їх частково або повністю виправданими: як «негативне явище, але в деяких випадках воно може бути виправданим» (35%) або навіть як «нормальний спосіб швидкого та ефективного вирішення проблеми» (9%).

Серед осіб, які особисто стикалися з ситуаціями дачі підкупу на протязі останнього року, більша половина (51%) робили це в медичних закладах, також часто такі ситуації траплялися у вишах – 24%, в органах місцевого самоврядування – близько 15%, школах (11%) та у відносинах з патрульною поліцією (близько 11%) .

Більшість (53%) тих, хто давав хабар, робили це на підставі інформації,

отриманої безпосередньо від співпрацівників закладу, до якого вони зверталися: 27% отримували натяк на такі дії, а 26% – відкрито вимагали хабара. Ще 20% давали хабар, бо самі переконалися в необхідності.

Третина тих жителів Солотвинської ТГ, хто давав хабарі протягом останнього року, робив це тому, що, їм здавалося, без таких дій їхнє питання не було б вирішене, близько 40% робили це тому що, щоб пришвидшити вирішення своїх проблем (рис. 2.5).

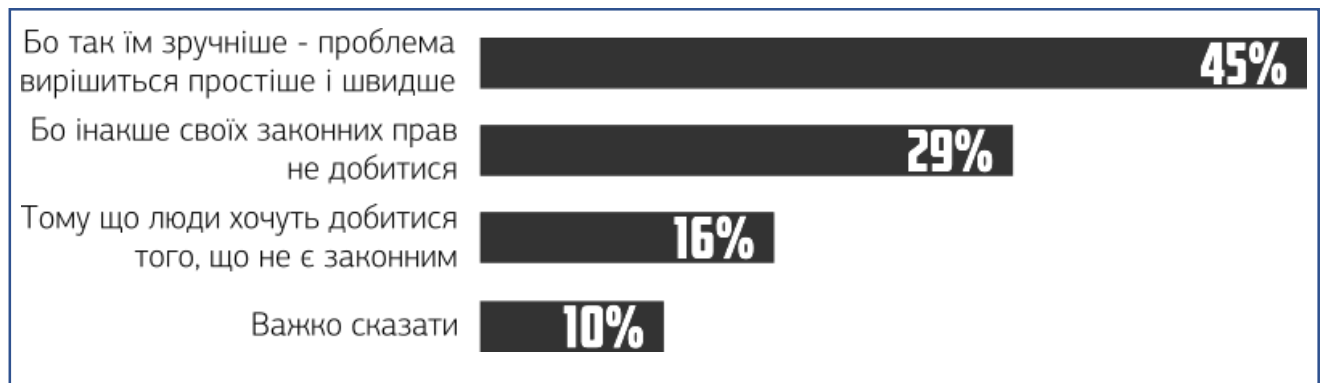


Рис. 2.5. Причини виникнення та поширення хабарництва на думку жителів Солотвинської ТГ

Примітка. Сформовано на основі опитування

Отже, початки корупції можна шукати у суспільній свідомості громадян. Корупція сприймається як невід'ємний атрибут способу життя країни чи села.

Проведене дослідження засвідчило, що людей у Солотвинській ТГ, які довіряють інститутам влади, менше, ніж тих, хто їй не довіряє (таблиця 2.4).

Таблиця 2.4.

Рейтинг довіри населення Солотвинської ТГ до окремих державних інститутів

	Зовсім не довіряю	Швидше не довіряю	Швидше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри-недовіри
Органи місцевого самоврядування	22,8	23,5	35,7	5,6	12,4	-5,0
Державний апарат (чиновники)	47,3	34,3	7,5	0,9	10,0	-73,2

Примітка. Сформовано на основі опитування

Як свідчать дані табл. 2.5 рівень довіри співвідноситься зі ступенем віддаленості органів державної влади від громадян – найбільшу довіру викликають «найближчі» органи місцевого самоврядування.

Таблиця 2.5

Рівень довіри населення до деяких органів публічного управління, %

	Довіряють (сума відповідей «Повністю довіряю» та «Швидше, довіряю, ніж ні»)						Не довіряють (сума відповідей «Повністю не довіряю» та «Швидше, не довіряю, ніж довіряю»)					
	32	31	30	32	30	30	42	43	52	46	52	40
Обласні ради	32	31	30	32	30	30	42	43	52	46	52	40
Районній раді	35	34	34	35	34	33	40	43	50	45	50	49
Міському (селищному, сільському) голові	43	43	45	50	45	41	36	40	45	38	47	41
Міській (селищній, сільській) раді	41	42	42	45	44	38	35	41	45	41	46	40

Примітка. Сформовано на основі опитування

Порівняно більше довіряють місцевим органам влади люди похилого віку (старше 56 років) – 28,1% (Табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Рейтинг довіри до місцевих владних структур у віковому розрізі

	Вікові групи, років		
	18-29	30-55	56 і більше
Місцеві органи влади	21,4	26,4	28,1

*сума відповідей «цілком довіряю» та «швидше довіряю» у відсотках, %

Примітка. Сформовано на основі опитування

Відповідаючи на запитання в розділі про політику місцевих органів влади, респонденти враховували кількість консультацій із суспільством у царині місцевого розвитку, визначення та вирішення місцевих проблем. Опитування показало, що політика селищної ради, на думку 43% респондентів, є «скоріше непрозорою». «Приватно прозорою» політику місцевої влади вважають 27%

респондентів, «прозорою» – 17%. 13% респондентів не змогли відповісти на це запитання (рис. 2.6).

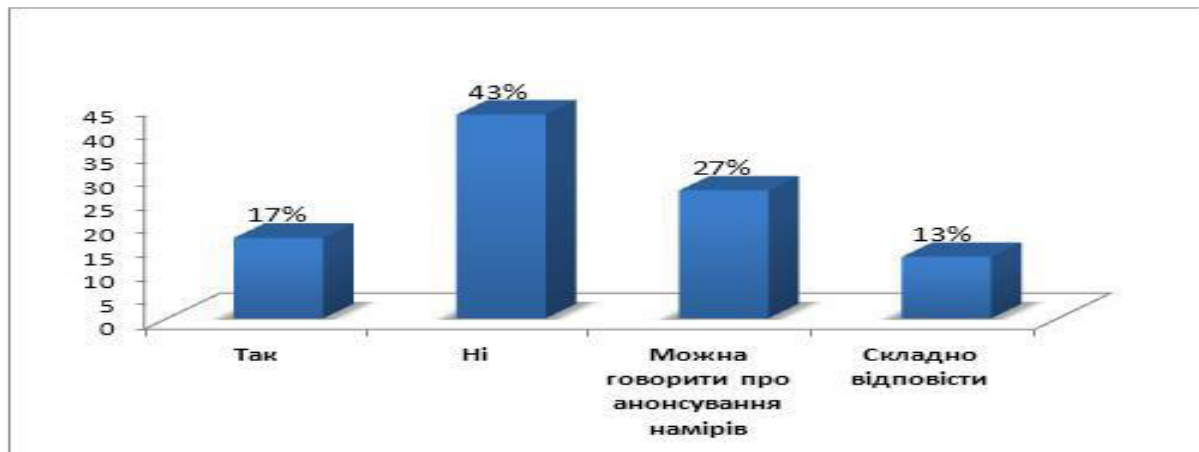


Рис. 2.6. Відкритість та прозорість роботи Солотвинської селищної ради

Примітка. Сформовано на основі опитування

Оцінюючи рівень прозорості та відкритості державного управління на місцевому рівні, ми аналізували рівень забезпечення організації й проведення громадських прослухань, оприлюднення рішень, розпоряджень, звітів про діяльність місцевої влади (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

Відповіді респондентів щодо питання прозорості та відкритості політики місцевої влади, %

Питання прозорості та відкритості політики місцевої влади	Так	Ні	Можна говорити лише про анонсування намірів	Складно відповісти
Організація та проведення громадських слухань.	13	33	33	21
Оприлюднення проектів рішень та рішень на офіційному сайті.	30	10	27	33
Оприлюднення звітів про діяльність місцевої влади.	23	37	20	20
Ініціювання роботи громадських рад чи інших консультативно-дорадчих структур при органах місцевого самоврядування.	37	20	33	10
Включення представників організаціями громадянського суспільства до складу комісій, робочих органів, які опікуються формуванням політики при сільському голові.	34	30	23	13
Проведення прес-конференцій з інформування про діяльність (звіт) сільського голови.	13	54	20	13
Відкритість місцевої влади для ЗМІ.	37	13	30	20

Примітка. Сформовано на основі п опитування

Проведений аналіз засвідчив непрозорість, прихованість (туманність) владних відносин і прийнятих рішень, що є не просто сприятливою умовою чи сприятливим фоном для корупції, а її самостійною причиною. Тому державні механізми мають бути максимально відкритими та прозорими.

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що будь-які спроби боротьби з корупцією, які не матимуть впливу на причини її виникнення, будуть лише імітацією цієї боротьби. В цих вельми непростих умовах задача реалізації проти корупційної діяльності у царині публічного управління, особливо на місцевому рівні є дуже складною. Проте, це питання національної безпеки та питання порятунку держави в цілому.

2.3. Аналіз результативності заходів з запобігання корупції у публічному управлінні та місцевому самоврядуванні

Наше дослідження не було би достатньо повним без аналізу статистичних даних, які вказують на фактичний стан опору корупції в Україні, маючи практичні показники розкриття злочинів та вирішення справ про адміністративні правопорушення і притягнення до відповідальності осіб, винних у корупційних діяннях, за допомогою таких критеріїв:

- 1) сфери, де найбільш поширені корупційні явища;
- 2) органи та їх посадові особи, щодо яких найчастіше відкриваються адміністративні та кримінальні провадження за фактом корупції;
- 3) кваліфікація діянь, які підпадають під правопорушення у царині корупції;
- 4) державні органи та неурядові організації, які беруть активну участь у боротьбі з корупцією;
- 5) заходи (у т.ч. превентивні) з опору корупції.

За 2021 р., наприклад, у бюджетній системі виявлено 318 корупційних злочинів, банківській системі – 16 та фінансово- кредитній системі – 11 [30].

Серед останніх статистичних показників опору корупції в зазначених

сферах станом на кінець 2021 р. у земельній царині було виявлено 63 корупційні правопорушення, пов'язані з незаконними земельними обладками, а у царині охорони здоров'я - 80 корупційних правопорушень, що одразу вказує на співвідношення виявлених та розслідуваних правопорушень не на користь останніх. За 2021 р. було виявлено факти корупційних правопорушень у найбільш корумпованих сферах, зокрема: земельних (171 факт порушення), бюджетних правовідносин (111), система освіти (66), охорони здоров'я (55) [30].

Серед категорій державних органів та їх посадових осіб, які найчастіше притягуються до відповідальності за корупційні правопорушення, з огляду на соціологічне опитування населення у 2021 р., є представники Державтоінспекції та судді (66,0%), далі місця посіли прокуратура і національна поліція) [30].

Виявлення фактів корупції також часто виявляється: Міністерство освіти, Держгеокадастр, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство оборони, Національне антикорупційне бюро, Служба безпеки України, Державна податкова служба тощо [1].

Якщо підвести короткий підсумок характеристики цього критерію, то можна сказати, що корупція є властивою не лише представникам верхівки державної влади - члени Кабінету Міністрів, народні депутати, судді, державні службовці I та II категорій тощо. Основна маса корупційних злочинів вчинюється мільйоном із гаком інших службовців – митників, податківців, поліцейських, і що головне - посадовців місцевого самоврядування [15].

Водночас, згідно з альтернативним звітом неурядових організацій за 2021 р., в наявності трохи інша ситуація:

1) до кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні злочини та правопорушення, пов'язані з корупцією, практично не притягувалися вищі посадові особи держави і державні службовці 1 та 2 категорій;

2) після передачі проваджень і справ до суду значний відсоток (15%) кримінальних проваджень і адміністративних справ про корупційні правопорушення закривався; кількість осіб, адміністративні справи щодо яких закрито, становить 29,5%;

3) надзвичайно низьким є відсоток службових осіб, звільнених з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення за даними МВС України це – 13,3% [1].

У 2021 р. найбільшу кількість корупційних правопорушень посадовими особами за Кодексом України про адміністративні правопорушення було вчинено:

- «порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів – 902 особи» [15];

- «порушення вимог фінансового контролю - 417 осіб та ін.» [15].

Найбільшу кількість корупційних правопорушень посадовими особами за Кримінального кодексу України у 2021 р. було вчинено:

- за привласнення, розтрату майна та присвоєння його собі шляхом зловживання службовим становищем - 1346 осіб;

- відкрито понад 20 кримінальних проваджень, де превалюють справи про хабарництво [30].

У кримінальних правопорушеннях лідирує хабарництво та присвоєння, варту майна й оволодіння ним через вживання службовим становищем.

Зокрема, Національне антикорупційне бюро України як правоохоронний орган України, на який «покладається попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами» [27], протягом перших місяців 2022 року розпочав близько 20 проваджень. Можна сказати, що на теперішній час це близько 80 проваджень [27].

Відповідно до соціологічних опитувань, населення бачить найбільше прагнення боротьби з корупцією від місцевої влади (13,2%) та Президента (12,3%). Серед органів влади найбільш помітною для громадян стала антикорупційна діяльність Президента (32%). Проте найефективнішими, за оцінками населення, є заходи засобів масової інформації (27%) та громадських організацій (28%) [1;15].

Частка населення, яке покладає відповідальність за боротьбу з корупцією на простих громадян, поступово і невпинно зростає (від 15,8% у 2019 р. до 18,0%

у 2020 р. та до 24,0% у 2021 р.), а декларує готовність протистояти корупціонерам близько третини населення (37%) [2].

Відповідно до подальшої логіки нашого дослідження, необхідно більш детально проаналізувати саме низовий рівень корупційних відносин – рівень місцевих органів державної влади, – де, за статистичними даними, відбувається найбільша кількість корупційних зловживань і правопорушень, оскільки саме в місцевому самоврядуванні найбільша кількість адміністративних послуг та взаємодій громадян з державними установами та посадовими особами – потенційними суб'єктами корупції.

У місцевих органах публічної влади випадки корупційних проявів є нерідкими. Свідченням тому виступають численні випадки притягнення до кримінальної відповідальності голів територіальних утворень. Це загрозлива тенденція, адже вона може призвести до укорінення тотальної та всеосяжної корупції в Україні, що загрожує суспільному розвитку та проведенню ефективних демократичних перетворень, підриває законність у політичній системі та знищує довіру громадян до уряду та політикуму, спричиняючи поширення неповаги до державних інституцій»

Отже, перейдемо до аналізу цієї гілки публічної влади на прикладі органу місцевого самоврядування - Солотвинської селищної ради. Виходячи з незалежності місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, логічно впливає здійснення органами місцевого самоврядування самостійної проти корупційної діяльності. Разом з тим ця діяльність є частиною загальнодержавної стратегії упередження корупції і спирається на правові загальнодержавні та регіональні засади у цій царині.

Виконком Солотвинської ТГ, вирішив: Затвердити Основні заходи з організації виконання селищною радою антикорупційного законодавства на та призначити відповідальну особу за виконанням основних заходів.

З метою попередження порушень вимог антикорупційного законодавства, робота Солотвинської селищної ради здійснювалася відповідно до встановлених заходів щодо запобігання та опору корупції.

Порушень вимог антикорупційного законодавства протягом 2021-2022 року у Солотвинській селищній раді не допущено. Працівники ради до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень не притягувались.

У Солотвинській селищній раді постійно ведеться перевірка стосовно осіб, якщо хочуть заняття посад у даному органі місцевого самоврядування.

Стосовно осіб, які працюють у Солотвинській селищній раді було проведено перевірку, передбачену Законом України «Про очищення влади».

Для здійснення фінансового контролю, відповідно до вимог чинного законодавства України, всі посадові особи Солотвинської селищної ради своєчасно задекларували свої доходи та доходи членів своїх сімей.

Відповідно до заходів щодо запобігання та опору корупції у Солотвинській селищній раді здійснювались наступні кроки:

- постійно проводилась організаційна та роз'яснювальна робота щодо запобігання, виявлення та опору корупції;
- надавалась консультативна допомога працівникам селищної ради та депутатам селищної ради з питань дотримання антикорупційного законодавства;
- надавались відповіді на усні звернення окремих працівників виконавчого апарату ради щодо застосування антикорупційного законодавства;
- організовувалась робота щодо надання методичних роз'яснень працівникам виконавчого апарату та депутатам з питань декларування доходів щодо подання декларацій про майновий стан і доходи членів сімей;
- забезпечувався контроль за здійсненням заходів щодо запобігання і опору корупції.

Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної відкритості та прозорості, а тому на вебсайті Солотвинської селищної ради постійно оновлюються відомості, завдяки яким користувачі мають змогу отримати повну інформацію щодо роботи виконавчого апарату, комісій, депутатів та керівництва ради [31].

У Солотвинській селищній раді приділяється особлива увага контролю за дотриманням вимог антикорупційного законодавства та запобігання проявам

корупції серед посадових осіб місцевого самоврядування, здійснюються профілактичні заходи, організовуються проведення занять для працівників виконавчого апарату щодо питань запобігання проявам корупції та з метою роз'яснення наслідків, що настають при вчиненні корупційних діянь.

Розпорядженням сільського голови було затверджено план заходів щодо упередження корупції серед посадових та службових осіб місцевого самоврядування на 2020 – 2022 роки.

Зміст запланованих заходів наведений наступний:

1) забезпечення якісного підбору та розстановки кадрів на основі неупередженого конкурсного відбору;

2) проведення навчань щодо вимог ЗУ «Про запобігання корупції»;

3) інформування членів ради про необхідність реалізації положень ЗУ «Про запобігання корупції» у царині подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом: - інформування під час пленарне засідання сесії селищної ради – висвітлення інформації на офіційному веб-сайті селищної ради;

4) забезпечення контролю за поданням посадовими та службовими особами сільських, сільських, селищних, сільських керуючих декларацій осіб, які мають право на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік;

5) відповідно до вимог ст. 9 ЗУ «Про упередження корупції» забезпечити подання претендентами на вакантні посади інформації про своїх родичів, які працюють у сільській раді;

6) попередження претендентів на посади посадових осіб місцевого самоврядування про окремі обмеження щодо прийому на роботу в органи місцевого самоврядування, встановлені ЗУ "Про службу з органах місцевого врядування" та положеннями антикорупційного законодавства;

7) проведення навчання новопризначених посадових осіб у царині антикорупційного законодавства та положень Загального регламенту етичної поведінки державних службовців та органів місцевого самоврядування;

8) перевірка факти подання суб'єктами декларування річних декларацій, декларацій суб'єктів декларування, які припиняють діяльність, - через суб'єктів декларування, які є кандидатами на відповідні посади;

9) інформування звільнених працівників про необхідність подання звітів суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими звітами;

10) виявлення конфлікту інтересів та сприяти його усуненню, контролював за дотриманням вимог закону щодо врегулювання конфлікту в інтересах та невідкладно повідомляти керівника про виникнення конфлікту інтересів. подія його виникнення;

11) виявлення в діяльності посадових і службових осіб апарату селищної ради та її виконавчих органів загрози, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень, дає керівнику вказівки щодо усунення цих загроз;

12) розгляд в межах своєї компетенції скарги щодо причетності працівників апарату міста та його комунальних установ до вчинення корупційних правопорушень;

13) проведення службових розслідувань щодо невиконання посадовими особами ради місцевого самоврядування селищної ради положень про проходження служби в органах місцевого самоврядування, про протидію корупції, вчинення корупційних злочинів на селі. розпорядження про встановлення причин та передумов, що сприяли невиконанню правових обов'язків та вчиненню зазначених злочини;

14) аналізування результати службових розслідувань (перевірок) з метою визначення підстав та передумов вчинення корупційних злочинів та порушень антикорупційного законодавства, ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні". «- органи управління». - державні органи»;

15) надання інформації правоохоронним органам у разі виявлення фактів, що можуть свідчити про вчинення посадовими чи службовими особами сільських голів хабарництва чи корупційних злочинів;

16) моніторинг змін антикорупційного законодавства та, у разі потреби, проведення тренінгів серед посадових осіб та осіб ліквідаційної комісії;

17) забезпечення безумовного виконання вимог ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у царині доступу громадськості до ознайомлення з проектами нормативно-правових актів та прийнятими нормативними актами шляхом розміщення цих проектів на веб-сайті Ради;

18) забезпечення прозорості тендерних процедур та оприлюднення на офіційному веб-сайті інформації, що міститься в нормативних актах щодо здійснення державних закупівель;

19) проведення аналізу виконання плану заходів з опору корупції посадовим особам місцевого самоврядування за поточний рік [31].

Можна зробити висновок, що виходячи з того, що основними завданнями місцевої влади є забезпечення виконання нормативно-правових актів України та забезпечення прав і свобод громадян на відповідній території, першочергова увага в діяльності органів місцевої публічної влади повинна приділяти заходам запобігання та опору корупції, як головної детермінанти деструктивного перебігу сучасного суспільно-політичного розвитку України.

Ефективна антикорупційна діяльність значною мірою залежать від того, наскільки глибоко пізнані теоретичні аспекти корупції, від правильного розуміння, формування та реалізації відповідних механізмів запобігання і опору корупції та належного інституційного забезпечення [19, с. 36].

Отже, для того, щоб протидіяти корупції у царині публічного управління на сучасному етапі, є недосить використовувати різні важелі впливу (відповідне антикорупційне законодавство, зарубіжний досвід, систему опору корупції за допомогою органів державної влади та організацій недержавного сектору). Важливо також бачити на загальнодержавному рівні готовність органів влади та суспільства до реформ та змін правового поля у досліджуваній царині.

Висновки до розділу 2

Правове регулювання проти корупційної діяльності в Україні від 2013 року зазнало ґрунтовного розвитку. Було прийнято ряд нових нормативних актів, у тому числі тих, які є передовими у царині запобігання і опору корупції навіть для країн-світових лідерів. У рамках загальнодержавної Проти корупційної стратегії створено нові органи (у тому числі спеціалізовані органи) по боротьбі з корупцією. Для реалізації одного з визначальних аспектів сучасної державної політики в Україні щодо реформування системи запобігання і опору корупції створена та впроваджена суттєва нормативно-правова база.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є вивчення ризиків виникнення корупційних правопорушень з метою забезпечення превентивних антикорупційних механізмів та ефективної проти корупційної діяльності як представників центральних органів влади так і органів місцевого самоврядування.

Проведене дослідження корупційних проявів у Солотвинській селищній раді підтвердило, що факторами, що детермінують місцеву корупцію є: управлінські; політичні; правові; економічні; соціальні; ідеологічні; культурні; психологічні тощо.

Опитування проведені у Солотвинській ТГ показали, що на теперішній час для населення громади корупційний фактор, на жаль, є нормою та складовою частиною політики, економіки та громадського життя України. Відповідно нагальною потребою є створення ефективної та дієвої системи запобігання та опору корупції на всіх рівнях публічного управління.

Виходячи з того, що основними завданнями місцевої влади є забезпечення виконання нормативно-правових актів України та забезпечення прав і свобод громадян на відповідній території, першочергова увага в діяльності Солотвинської селищної ради була направлена на запобігання та протидію корупції, як головній детермінанті деструктивного перебігу сучасного суспільно-політичного розвитку України.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Імплементация нових підходів антикорупційної діяльності в органах публічної влади

Як уже було встановлено в попередніх розділах, корупція є системним явищем, тому боротьба з нею також потребує системних підходів, використання новітніх механізмів та сучасних інструментів запобігання та опору корупції у владних відносинах.

Побудова механізму запобігання й опору корупції передбачає систему цілеспрямованих дій посадових осіб центральних та місцевих органів державної влади, працівників правоохоронних органів та представників громадянського суспільства, спрямовану на забезпечення конституційних прав і свобод людини та утвердження демократичних європейських цінностей, виховання громадянської нетерпимості до проявів корупції, запобігання та покарання корупційних державно-владних відносин.

Важливим для Солотвинської селищної ради є комплексне використання заходів. Комплексність застосування заходів опору корупції орієнтована як на профілактичну роботу, так і на безпосередню боротьбу з корупційними проявами та ліквідацію їх наслідків. Слід зазначити, що лише комплексні заходи у їхній сукупності дозволять вирішити проблеми з подолання корупції.

Слід зауважити на пріоритетності застосування саме тих заходів що запобігають корупції, тобто завчасне вжиття профілактичних заходів, спрямованих на упередження корупції, і насамперед на усунення причин та умов, що сприяють її проявам.

У процесі побудови ефективного механізму запобігання на опору корупції в Україні та у Солотвинській селищній раді доцільно використовувати досвід провідних європейських країн із найнижчим рівнем корупції (Данія, Фінляндія,

Швеція, Нова Зеландія, Нідерланди, Норвегія, Швейцарія, Сінгапур, Канада, Німеччина, Люксембург). З досвіду цих країн можна зробити висновок про ефективність їх заходів для попередження корупції та дієвість механізмів, які запроваджуються для подолання цього негативного явища. На нашу думку, особливо актуальним є запровадження ідентичних правових норм до українського антикорупційного законодавства. Це би стало вагомим поштовхом для подальшої роботи у царині антикорупційних заходів.

Основою антикорупційних заходів має стати законодавство, що враховує міжнародні антикорупційні стандарти та досвід опору корупції у зарубіжних державах.

Також для покращення запобігання і опору корупції необхідно здійснити низку довгострокових підготовчих заходів, таких як: стабілізація економічної ситуації в країні; підвищення рівня життя населення; удосконалення системи соціальних пільг і допомог; підвищення рівня правової свідомості та культури громадян; реформування медичної галузі; реформування освітньої галузі на засадах академічної чесноти; зниження рівня безробіття та підвищення заробітної плати; постійне вдосконалення національного законодавства відповідно до європейських стандартів.

Така системна проблема, як корупція, потребує відповідного системного інструментарію та комплексного механізму боротьби з нею, який передбачає спільні злагоджені системні дії представників шести державних інституцій:

- державної виконавчої влади;
- органів місцевого врядування;
- правоохоронних органів, в тому числі судів;
- бізнесу;
- громадянського суспільства та ЗМІ – так званої «четвертої гілки влади».

ЗМІ, як формальний інститут громадянського суспільства, не випадково виділено в окрему категорію, оскільки в сучасному цивілізованому світі ЗМІ справедливо вважаються головним інструментом контролю за діяльністю влади

і охоронцями демократії [34, с. 194].

Публічність та відкритість діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування відіграє важливу роль в якості засобу опору корупції. Публічність та відкритість Солотвинської селищної ради насамперед передбачає надання можливості ознайомлення громадян та організацій з інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування. А останнім часом із розвитком інформаційного суспільства, реалізації програми електронного уряду, активним використанням інтернету з'являється все більше можливостей для забезпечення ознайомлення з діяльністю органом державної влади та місцевого самоврядування, які органам місцевого самоврядування обов'язково слід використовувати.

У Солотвинській селищній раді слід зосередити увагу на пріоритетності застосування саме тих заходів що запобігають корупції, тобто завчасне вжиття профілактичних заходів, спрямованих на упередження корупції, і насамперед на усунення причин й мов, що сприяють її проявам.

Публічність та відкритість діяльності державних органів й органів місцевого самоврядування відіграє важливу роль в якості засобу опору корупції. Публічність та відкритість Солотвинської селищної ради насамперед передбачає надання можливості ознайомлення громадян та організацій з інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування. А останнім часом із розвитком інформаційного суспільства, реалізації програми електронного уряду, активним використанням інтернету з'являється все більше можливостей для забезпечення ознайомлення з діяльністю органом державної влади та місцевого самоврядування, які органам місцевого самоврядування обов'язково слід використовувати.

Важливе значення має проведення проти корупційної експертизи проектів правових актів. Вже на стадії обговорення та прийняття таких актів можна виявити деякі корупціогенні фактори та відповідно усунути їх, що дозволить застосовувати законодавство ефективніше.

Співробітництво з інститутами громадянського суспільства,

міжнародними організаціями там фізичними особами. Забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у опору корупції є одним із основних напрямків реалізації стратегії опору корупції. Участь громадян, громадських організацій, інших інститутів громадянського суспільства в діяльності Солотвинської селищної ради зокрема, є необхідною умовою реалізації проти корупційної політики. Саме реакція суспільства, нетерпимість щодо корупції, сприятиме зниженню корупційних проявів державними та муніципальними службовцями, іншими посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Розглянемо перелік заходів, які на наш погляд необхідні для більш ефективної діяльності щодо опору корупції у Солотвинській селищній раді:

1) Проведення заходів з правової освіти (лекції, семінари, консультації) у царині анти дії корупції як в органах місцевого самоврядування, так і на підприємствах та в установах. Питання, які слід розглядати під час проведення цього заходу, мають стосуватися негативних наслідків (у тому числі кримінальних) за вчинення корупційних діянь.

2) Організація інформаційних телевізійних та радіопередач, спеціальних інтерв'ю, публікацій проти корупційної пропаганди у друкованих ЗМІ на місцевому і не тільки рівні, розміщення соціальної реклами з питань упередження корупції, створення та наповнення підрозділів офіційних сайтів органів місцевого самоврядування муніципальної освіти з зазначених вище питань.

Ці заходи мають дуже важливе значення, оскільки відбувається передача інформації з питань опору корупції за межі органів місцевого самоврядування до зовнішнього соціального простору, відбувається взаємодія громадянського суспільства та муніципальної влади.

3) Створення та забезпечення функціонування електронної поштової скриньки, на офіційному сайті органу місцевого самоврядування чи гарячої лінії для прийому повідомлень про факти корупції. На наш погляд це досить цікавий та дефективний спосіб отримання інформації органів місцевого самоврядування від громадян.

4) Організація та проведення «прямих ліній» з громадянами з питань проти корупційної освіти, виготовлення та розміщення у місцях де здійснюється прийом громадян інформаційних стендів на кшталт «Суспільство проти корупції».

4) Створення відкритого інтернет - ресурсу для опублікування відомостей про порушення у царині розміщення муніципальних замовлень та вжитих заходів.

Перелічені заходи, як у самих органах місцевого самоврядування, так і під час взаємодії з громадянами місцевої громади, організаціями, мають здійснюватися комплексно. Це, поза сумнівом, оскільки саме явище – корупція, було народжене у суспільстві, яке, безумовно, впливає на місцеве самоврядування.

На нашу думку, загальна антикорупційна політика у публічному управлінні та місцевому самоврядуванні має поєднувати три стратегічні напрямки:

– стратегія інформування громадськості, яка полягає у загальному аудиті та моніторингу ситуації та вдосконаленні за цими ознаками проти корупційної стратегії; антикорупційна громадянська освіта; вільний доступ до інформації та незалежних ЗМІ;

- превентивна стратегія, суть якої лежить у царині формування прозорості влади; активне залучення інститутів громадянського суспільства до діяльності із упередження корупції; зменшення державного втручання в бізнес і суспільство; прийняття кодексів етики посадових осіб, підприємців; зниження адміністративних бар'єрів;

- стратегія неминучої відплати, яка передбачає підвищення професіоналізму та оперативності розкриття корупційних злочинів правоохоронними органами; формування сильної та незалежної судової влади; суворе дотримання закону; громадська експертиза нормативно-правових та державно-управлінських рішень; доступність правової допомоги та захисту громадян.

Серед заходів запобігання та опору корупції на державній службі, які можуть бути застосовані, зокрема, до посадових осіб органів місцевого самоврядування пропонуємо такі:

- приведення структури державної служби України у відповідність до рекомендацій та стандартів країн-членів ЄС. Забезпечення прозорості та публічності;

- створення системи ефективного опору корупції, за якої здійснення корупційних дій тягне за собою невідворотну відповідальність осіб, винних у їх скоєнні, з настанням негативних соціальних та посадових наслідків (втрата пенсійного забезпечення, обмеження кар'єрного зростання, працевлаштування) у політичній діяльності)

- чітке юридичне визначення процедур ухвалення управлінських рішень. Оптимізація кількості державних структур, щоб уникнути паралелізму в роботі, скорочення кількості контрольно-наглядових органів

- уніфікація нормативно-правових актів у царині державної служби України. Удосконалення правового механізму атестації державних службовців.

- попередження соціальних передумов корупції та усунення причин, що призводять до скоєння корупційних діянь

- створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка державних службовців є суспільно престижною та вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної винагороди, завдяки якій можна було б уникнути негативних проявів меценатства, родовитості та сімейності.

Крім вище перерахованих заходів, на нашу думку, у боротьбі з корупцією у Солотвинській селищній раді варто застосовувати: державно-політичні, державно-правові, соціально-економічні, суспільно-цивільні, етико-психологічні, соціально-культурні (вони діляться на загальні та спеціальні, засновані на впровадженні стратегічних та тактичних заходів). Усі вони покликані і дозволять звузити базу, де процвітає корупція. Той самий ефект дає порядок у царині місцевих фінансів.

Антикорупційна політика має стати складовою стратегії розвитку держави,

розгорнутої за різними напрямками - державно-політичним, соціально-економічним, державно-правовим, соціально-цивільним, соціокультурним.

У процесі подолання корупції як явища важливого значення набувають механізми її запобігання, що визначаються відродженням духовно-моральних засад українського суспільства, широким впровадженням соціальних технологій, участю засобів масової інформації, культури, мистецтва та літератури у формуванні антикорупційного імунітету.

Система принципів, на яких мають ґрунтуватися антикорупційні заходи: законність, гуманізм, демократизм, соціальна доцільність, наукова обґрунтованість, послідовність і послідовність, децентралізація та субсидіарність, соціальний діалог і партнерство, інтеграція тощо.

Одним із найефективніших заходів упередження корупції в органах державної влади є деміфологізація корупційної свідомості. Важливо вивчати та спростовувати найпоширеніші міфи про корупцію, що ґрунтуються на неправдивих твердженнях про неминучість, невикорінюваність, обов'язковість, історичну, культурну, ментальну, економічну обумовленість проявів корупції та неможливість їх подолання. Отже обов'язковим елементом формування проти корупційної політики є деміфологізація корупційної свідомості громадськості.

Зазначимо, що реалізація положень про механізми упередження корупції, закріплених у нормативно-правових актах, у тому числі на рівні органів місцевого самоврядування, неможлива без організації та функціонування публічно-правових інститутів загальної та спеціальної компетенції, а також інститутів громадянського суспільства, які покликані забезпечити формування та реалізацію відповідних нормативно-правових та програмних положень, безпосередньо реалізувати антикорупційні заходи.

Перелік інструментів та заходів проти корупційної діяльності та пропаганди, звичайно, може бути розширений, однак очевидними результатами його застосування є досягнення ефективних результатів у опору корупції, формуванні як у муніципальних службовців та виборних посадових осіб, так і у жителів територіальної громади свідомості й нетерпимості до корупційних проявів.

Після впровадження методичних рекомендацій щодо опору корупції знизиться рівень корупційних правопорушень на муніципальному рівні, зросте ефективність та якість роботи органів місцевого самоврядування. Підвищиться довіра суспільства до органів влади, оскільки викладатиметься відкрита та доступна інформація на сайтах, порталах та ЗМІ щодо опору корупції. Почнеться більш ефективна всеосяжна пропаганда та освіта у царині опору та нетерпимості до корупції.

3.2. Покращення взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства в контексті подолання корупції на місцевому рівні

Регулювання суспільних відносин є двонаправленим процесом у демократичній країні: з одного боку, держава встановлює певні політико-правові «правила гри», з іншого боку, самі громадяни через свою участь у суспільних справах, свої ставлення до подій у суспільстві, здійснюють саморегуляцію на первинному рівні. Отже, у процесі прийняття владних рішень щодо задоволення потреб громадян у різних сферах суспільного життя, з метою становлення демократичного державного управління в державі необхідно розширити участь громадськості з використанням досвіду європейських країн та специфіка державного устрою країни. Можна відзначити такі фактори впливу на побудову соціального суспільства в Україні, а саме політичні та економічні.

Громадське суспільство країни базується на етиці і традиціях, які є основою культури і є основою суспільства. До політичних факторів, що впливають на побудову публічного суспільства, належать: прозорість політики державних органів, ефективність правової системи в оскарженні та вирішенні нормативних спорів, раціональність адміністративного врегулювання, наявний фаворитизм у рішеннях посадовців, що має прямий вплив на довіру суспільства до політиків та уряду країни. Економічні причини перешкоджання розбудові громадського суспільства: нецільове використання бюджетних коштів, марнотратство бюджетних витрат, хабарі та неофіційні платежі.

Подолання цих перешкод сприятиме створенню ефективної системи взаємодії органів державної влади та інститутів громадського суспільства на засадах демократичного суспільно-громадського врегулювання.

Процес налагодження відносин між органами влади та інститутами громадського суспільства на сучасному етапі стримується нездатністю влади забезпечити повне виконання законів, бюрократизмом, надмірною тривалістю розгляду справ; корупція серед чиновників й службовців, непрозорість діяльності владних структур.

Значні проблеми залишаються у царині забезпечення доступу інститутів громадського суспільства до інформації про діяльність органів влади та навпаки. Для вирішення цих завдань необхідно удосконалити правову базу діяльності інститутів громадського суспільства, знизити рівень корупції, усунути інформаційну ізоляцію між суб'єктами владних відносин та інститутами громадського суспільства, запровадити громадський контроль за діяльністю органів державної влади з метою забезпечення законності та закону та порядку. Перехід до демократичних форм правління вимагає від державних службовців й представників інститутів громадського суспільства вміння та навичок знаходити консенсус у відносинах.

Зазначені протиріччя, що виникають у сучасному українському суспільстві, є результатом неправильної державної політики, яка є причиною різних соціальних конфліктів та вносить дисбаланс у відносини між публічною владою, суспільством та особистістю. У той самий час особистість не приймає реформи, які проводять державною владою, і відбувається процес відчуження особистості управління справами нашого суспільства та публічної влади. Відсутність у громадянина соціальної активності негативно позначається на ефективності реформ та темпах розвитку суспільного суспільства.

Саме державне управління забезпечує функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, погодження та реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів,

передачі їх зв'язків та взаємозалежностей у певні правовідносини.

Створення сучасної ефективної системи публічної влади є важливим фактором виходу українського суспільства з політичної кризи, яка має забезпечити формування України як правової та високорозвиненої європейської держави із соціальною стабільністю та демократичним управлінням. Держава має змінити свою політику у всіх сферах суспільного життя, підтримувати нові інститути громадського суспільства, розвивати, зміцнювати їх та співпрацювати з ними.

Громадянське суспільство слід розглядати як основний суб'єкт впливу на владу – і, відповідно, як первинний суб'єкт опору корупції, оскільки фактори успішної боротьби з корупцією давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою.

Взаємодія об'єднань громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування у царині формування та реалізації державної проти корупційної діяльності, підтримка державних антикорупційних заходів громадянським суспільством, об'єднання зусиль держави та громадськості. одна з головних умов подолання корупції як системного явища у всіх сферах життя. Залучення громадян до реалізації проти корупційної політики, у тому числі через громадський контроль за діяльністю органів, уповноважених на протидію корупції, дозволить подолати свідоме блокування або ігнорування органами місцевого самоврядування антикорупційних завдань, прийнятих на найвищому державному рівні.

Таким чином, в умовах тотальної корупції необхідні ефективні механізми взаємодії влади та суспільства у царині опору корупції (особливо в контексті того, що органи влади особисто не зацікавлені в такій опору, оскільки самі часто є уособленням корупційних ризиків). Проте сьогодні наявність взаємодії влади та суспільства має здебільшого суто декларативний характер (і не лише в антикорупційній царині). Виходячи з вищевикладеного, першочерговим завданням є налагодження публічно-владної взаємодії з подальшим її вдосконаленням.

Без залучення громадськості неможливо приборкати низову корупцію, оскільки на низах влади корупція нечутлива до владних імпульсів, що йдуть зверху, а може бути витиснута лише під тиском знизу, шляхом зусиллями громадян та інститутів громадського суспільства. Тому, реалізуючи програму боротьби з корупцією, влада має ефективно залучати до цього широку громадськість, насамперед бізнес та незалежні ЗМІ. Особливу увагу слід приділяти вихованню правової та громадянської свідомості та набуттю навичок поведінки в демократичному правовому суспільстві, в тому числі навичок проти корупційної поведінки.

Проте в сучасній Україні недостатньо практики залучення громадськості до формування та реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення, тому відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органи місцевого самоврядування [25, с. 170].

Тому актуальним є пошук нових ефективних механізмів публічного діалогу між органами державної влади, бізнесом та громадянським суспільством. Під механізмом регулювання взаємодії інститутів влади та громадського суспільства розуміється послідовне здійснення дій із забезпечення взаємовпливу структур влади та громадськості, що характеризується прозорістю, політичною відповідальністю та авторитетом інститутів влади та, відповідно, довірою. , громадський контроль, участь у діалозі, повага та підтримка з боку інститутів громадського суспільства. У цьому контексті вбачається необхідність початкового впливу (ініціації) з боку громадськості на інститути влади з метою початку суспільних перетворень (реформ).

Отже, важливу роль у опору корупції відіграють громадські організації. Перш за все ця роль має на меті сприяння прозорості функціонування ладних структур, що, ві свою чергу, створює сприятливі умови для упередження корупції, у зв'язку з чим підтримка розвитку третього сектору та налагодження ефективної взаємодії з ним стає основним завданням держави (про що свідчить позитивний досвід у цій царині в інших країнах).

Участь громадськості також забезпечується системною роботою місцевих

та регіональних органів влади щодо підвищення обізнаності громадян про роль етичних норм і правил у суспільстві, підтримки діяльності громадських організацій, які інформують населення про рішення органів влади та здійснюють контроль за ними. . Водночас регіональна та місцева влада реалізує Суспільний договір – програму співпраці з громадськими організаціями, у рамках якої інформує громадськість про основні прийняті рішення та розглядає громадські ініціативи щодо вирішення проблем місцевого та регіонального значення» [72]. До основних механізмів залучення інститутів громадського суспільства до громадського діалогу та взаємодії з органами місцевого самоврядування у царині запобігання й опору корупції на рівні відповідного територіального суспільства пропонується віднести:

- інформаційна підтримка програм, проектів, акцій та інших ініціатив, що здійснюються організаціями недержавного сектору;
- надання державою сприяння у створенні та розміщенні інститутами громадського суспільства на телебаченні, радіо, друкованих ЗМІ та в мережі Інтернет різножанрових публічних, публіцистичних, інформаційно-просвітницьких програм, орієнтованих на різні вікові та соціальні групи та відображають позитивні процеси розвитку громадського суспільства та взаємодії держави з громадянським суспільством у царині опору корупції;
- висвітлення в ЗМІ основних результатів діяльності громадських організацій, які найактивніше беруть участь у опору корупції;
- розвиток механізмів підтримки інститутів громадського суспільства, які беруть активну участь у опору корупції, у тому числі шляхом надання податкових пільг та економічних преференцій;
- антикорупційна експертиза управлінських рішень, що приймаються;
- розгортання системи проти корупційної правової освіти громадян;
- розвиток мережі центрів безоплатної правової проти корупційної допомоги.

Принциповим нормативним зрушенням у бік посилення ролі громадського суспільства стало прийняття у жовтні 2014 року Закону України «Про

запобігання корупції», який закріпив основні напрями боротьби з цим вкрай негативним явищем. Цей крок став чи не найважливішим на шляху виконання Стамбульського плану дій з опору корупції, підписаного Україною ще у 2003 році.

При цьому громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в доступі до інформації про компетенцію суб'єктів, які здійснюють заходи щодо упередження корупції, а також про основні напрями їх діяльності. Така інформація надається в установленому законодавством порядку.

Уточнимо, що співпраця місцевої влади та інститутів громадського суспільства з взаємовигідних позицій має відбуватися у таких найпоширеніших формах:

1) участь представників інститутів громадського суспільства в роботі місцевих спеціалізованих антикорупційних органів: дорадчих, координаційних та експертних рад (комісій) чи створених при них експертних (робочих) груп. Водночас у літературі зазначається, що ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадського суспільства в антикорупційній царині є вищою в тих спеціалізованих антикорупційних органах, де їх представництво більше, і де таке представництво формальне (незначне). або взагалі відсутній, про взаємодію говорити не доводиться;

2) використання окремих правових інструментів чи механізмів опору корупції. Прикладом такої взаємодії є участь інститутів громадського суспільства у здійсненні громадської (незалежної) проти корупційної експертизи локальних нормативно-правових актів та їх проектів, а в окремих випадках – у здійсненні антикорупційного моніторингу виконання нормативно-правових актів. місцеві антикорупційні політики;

3) участь у спільній діяльності з антикорупційного аудиту та контролю за ходом і результатами реалізації місцевої проти корупційної політики. Тут об'єктивним показником проти корупційної взаємодії може бути ступінь залучення представників інститутів громадського суспільства до контрольної діяльності за реалізацією місцевої проти корупційної політики;

4) обмін необхідною інформацією про стан корупції та про ефективність здійснення заходів щодо упередження корупції (наприклад, щодо упередження корупції, реалізації положень відповідних законодавчих актів тощо);

5) фінансування антикорупційних заходів, що здійснюються інститутами громадського суспільства за рахунок коштів відповідного бюджету шляхом виділення грантів на найбільш значущі антикорупційні проекти. Тут критерієм ефективності є не стільки обсяг фінансування, скільки ефективність антикорупційних заходів, які проводяться.

Підсумовуючи дослідження, проведені в цьому підрозділі, можна зазначити, що на сучасному етапі існує нагальна потреба запровадження відкритого громадського діалогу в українському суспільстві, оскільки стабільність і розвиток держави, яка базується на засадах демократії, неможливі без організації діалог між органами державної влади, посадовими особами, організаціями громадського суспільства. суспільства. і громадян. Саме участь останніх в процесах управління на всіх рівнях (від місцевого до загальнодержавного) та на всіх етапах (від підготовки рішень до їх виконання) дає змогу підвищити ефективність реалізації владних функцій загалом. Це актуалізує використання у практичній громадській діяльності українських органів місцевого самоврядування більш активної участі у розробці та реалізації державної проти корупційної політики, використання новітніх чітких механізмів запобігання та опору корупції в органах місцевого самоврядування на основі багатостороннього партнерства між інститутами громадського суспільства, спеціалізовані антикорупційні структури та безпосередньо органи місцевої влади під час реалізації антикорупційних стратегій в умовах децентралізації через інструмент контролю за посадовими особами місцевих органів державної влади.

Висновки до 3 розділу

Виокремлюємо такі механізми упередження корупції в органах місцевої влади: інституційно-управлінський, політико-правовий, соціально-економічний,

соціально-громадянський та морально-психологічний. Найбільшу ефективність суспільство досягає за умови не одноразового самостійного застосування того чи іншого з перелічених механізмів у тій чи іншій царині державного регулювання, а за умови синергетичного поєднання всіх цих механізмів у єдиному комплексному механізмі для запобігання та опору корупції, закріплені в Національній антикорупційній стратегії та є основним інструментом загальнодержавної, регіональної та місцевої проти корупційної політики.

Взаємодія об'єднань громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування у царині формування та реалізації державної проти корупційної діяльності, підтримки громадянським суспільством антикорупційних заходів держави, поєднання зусиль держави та громадськості є однією з головних умов подолання корупції. Залучення громадян до реалізації проти корупційної політики, у тому числі шляхом громадського контролю за діяльністю органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, сприятиме подоланню свідомого блокування чи ігнорування місцевою владою антикорупційних завдань, ухвалених на найвищому державному рівні.

ВИСНОВКИ

Основні результати проведеного дослідження дозволили розв'язати наукову проблему формування механізмів упередження корупції в органах місцевого самоврядування. Узагальнення результатів дослідження дало можливість дійти наступних висновків:

У сучасному науковому дискурсі існує багато підходів до визначення сутності та змісту корупції, різноманітні варіанти її типології та класифікації. Усе розмаїття наукового осмислення цього явища систематизовано у п'ятьох основних кластерах ідентифікаційних ознак корупції.

Корупція в органах державної влади та місцевого самоврядування - це зловживання державною владою посадовими особами, керівниками або працівниками комерційних та інших організацій своїми управлінськими повноваженнями з метою отримання будь-якої неправомірної вигоди.

Виділяють такі групи безпосередніх причин та умов поширення корупції: політичні; економічний; правовий; організаційно-управлінська; соціально-психологічні. Наслідки корупції можна загалом згрупувати в три групи: політичні, економічні та соціальні.

Необхідність подолання корупції в Україні сьогодні є першочерговим завданням, оскільки корупція насамперед гальмує еволюцію адміністративно-політичної та правової системи, унеможливаючи наближення України до провідних світових показників рівня життя.

Правове регулювання проти корупційної діяльності в Україні від 2013 року зазнало ґрунтового розвитку. Було прийнято ряд нових нормативних актів, у тому числі тих, які є передовими у царині запобігання і опору корупції навіть для країн-світових лідерів. У рамках загальнодержавної Проти корупційної стратегії створено нові органи (у тому числі спеціалізовані органи) по боротьбі з корупцією. Для реалізації одного з визначальних аспектів сучасної державної політики в Україні щодо реформування системи запобігання і опору корупції створена та впроваджена суттєва нормативно-правова база.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є вивчення ризиків виникнення корупційних правопорушень з метою забезпечення превентивних антикорупційних механізмів та ефективної проти корупційної діяльності як представників центральних органів влади так і органів місцевого самоврядування.

Проведене дослідження корупційних проявів у Солотвинській селищній раді підтвердило, що факторами, що детермінують місцеву корупцію є: управлінські; політичні; правові; економічні; соціальні; ідеологічні; культурні; психологічні тощо.

Опитування проведені у Солотвинській ТГ показали, що на теперішній час для населення громади корупційний фактор, на жаль, є нормою та складовою частиною політики, економіки та громадського життя України. Відповідно нагальною потребою є створення ефективної та дієвої системи запобігання та опору корупції на всіх рівнях публічного управління.

Виходячи з того, що основними завданнями місцевої влади є забезпечення виконання нормативно-правових актів України та забезпечення прав і свобод громадян на відповідній території, першочергова увага в діяльності Солотвинської селищної ради була направлена на запобігання та протидію корупції, як головній детермінанті деструктивного перебігу сучасного суспільно-політичного розвитку України.

Серед механізмів упередження корупції в органах місцевої влади можна виокремити: інституційно-управлінський, політико-правовий, соціально-економічний, соціально-громадянський та морально-психологічний. Найбільшу ефективність суспільство досягає за умови не одноразового самотійного застосування того чи іншого з перелічених механізмів у тій чи іншій царині державного регулювання, а за умови синергетичного поєднання всіх цих механізмів у єдиному комплексному механізмі для запобігання та опору корупції, закріплені в Національній антикорупційній стратегії та є основним інструментом загальнодержавної, регіональної та місцевої проти корупційної політики.

Взаємодія об'єднань громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування у царині формування та реалізації державної проти корупційної діяльності, підтримки громадянським суспільством антикорупційних заходів держави, поєднання зусиль держави та громадськості є однією з головних умов подолання корупції. Залучення громадян до реалізації проти корупційної політики, у тому числі шляхом громадського контролю за діяльністю органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, сприятиме подоланню свідомого блокування чи ігнорування місцевою владою антикорупційних завдань, ухвалених на найвищому державному рівні.