

УДК 342.951.132.4

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.34.13>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Козін Анастасія Олегівна,
orcid.org/0009-0000-5793-6852
доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник відділу
актуальних питань філософії права
та юридичної лінгвістики
(Приватна установа
«Науково-дослідний інститут
публічного права», м. Київ, Україна)

Наукова стаття присвячена питанням запобігання корупції в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема, в період правового режиму воєнного стану. Визначено загальні особливості запобігання корупції з метою забезпечення ефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Визначено поняття корупції та загальні характеристики цього явища, ризику наявності корупції в діях посадових осіб місцевого самоврядування та інших осіб, що здійснюють повноваження у сфері місцевого самоврядування. Проаналізовано заходи протидії і запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. Визначено нормативно-правове регулювання запобігання корупції в органах місцевого самоврядування, особливості державної антикорупційної політики, а також особливості реформування системи запобігання корупції. Наведено способи проведення з державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування та іншими особами, що уповноважені на здійснення повноважень місцевого самоврядування інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою запобігання корупції в органах місцевого самоврядування та ознайомлення з вимогами щодо доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, та іншими вимогами, зокрема, такими як обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; одержання подарунків, неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо суміщення з іншими видами діяльності; щодо спільної роботи близьких осіб; щодо особливостей врегулювання конфлікту інтересів тощо. Визначено осіб, що здійснюють повноваження місцевого самоврядування, на яких розповсюджуються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, обмеження щодо запобігання корупції. Визначено проблеми запобігання корупції в діяльності органів місцевого самоврядування та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова. Місцеве самоврядування, запобігання корупції, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, конфлікт інтересів, доброчесна поведінка.

**LEGAL REGULATION OF CORRUPTION PREVENTION
IN LOCAL GOVERNMENT BODIES**

Kozin Anastasiia Olehivna,
orcid.org/0009-0000-5793-6852
PhD in Law, Senior Research Associate
at the Department of Topical Issues
of Philosophy of Law
and Legal Linguistics
(Private institution "Scientific Institute
of Public Law", Kyiv, Ukraine)

The scientific article is devoted to the issues of preventing corruption in local self-government bodies in Ukraine, in particular, during the legal regime of martial law. The general features of the prevention of corruption have been determined in order to ensure the effective implementation of the powers of local self-government bodies in Ukraine. The concept of corruption and general characteristics of this phenomenon, the risks of corruption in the actions of local self-government officials and other persons exercising powers in the field of local self-government are defined. Measures to counter and prevent corruption in local self-government bodies are analyzed. Normative and legal regulation of corruption prevention in local self-government bodies, features of the state anti-corruption policy, as well as features of the reform of the corruption prevention system are determined. The methods of conducting information and explanatory work with civil servants, local self-government officials and other persons authorized to exercise the powers of local self-government with the aim of preventing corruption in local self-government bodies and familiarizing them with the requirements for honest behavior of persons authorized to perform the functions of local self-government self-government, and other requirements, in particular, such as restrictions on the use of official powers or one's position; receiving and dealing with gifts, improper benefits or gifts; restrictions on combining with other types of activities; regarding joint work of relatives; regarding the specifics of conflict of interest settlement, etc. The persons exercising the powers of local self-government, who are subject to requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest, and restrictions on the prevention of corruption, have been identified. The problems of preventing corruption in the activities of local self-government bodies are identified and ways of solving them are proposed.

Key words. Local self-government, prevention of corruption, authorized to perform the functions of local self-government, conflict of interests, virtuous behavior.

Постановка проблеми. Проблема корупції на всіх рівнях влади, зокрема, на рівні органів місцевого самоврядування є можливою як в Україні, так і в багатьох країнах світу, тож політика антикорупційної діяльності є важливим механізмом побудови державності, елементом реформування адміністративного сектору і не тільки. Корупція є явищем, що потребує постійного моніторингу та дослідження, слідкування за корупційними ризиками – це важливий спосіб визначення потужних заходів протидії. Представницьким органам місцевого самоврядування притаманний політичний вплив на вирішення питань місцевого значення, що є значним ризиком наявності корупційних дій, тож дослідження повноважень органів місцевого самоврядування, що мають ризик наявності корупції та визначення способів недопущення таких корупційних дій є актуальним питанням, що потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань запобігання корупції, впливу конфлікту інтересів на здійснення функцій уповноваженими

особами, зокрема, під час дослідження повноважень органів місцевого самоврядування, займались такі науковці як: Алісов Є., Мартиновський В., Настюк В., Шевчук О., Трепак В., Щур Н., Михненко А., Михальченко М., Михальченко О., Невмерижицький Є., Марич Є., Марчук Р., Шевченко О., Марич Є., Волянський П., Гудков Д., Василевська Т., Бодун Т., Олешко О., Гайдук А. та інші.

Метою наукової статті є дослідження питань запобігання корупції в діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, під час правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Корупцію вважають однією із найбільших проблем у світі, та визначають її походження ще у далекому минулому і дотепер. З появою осіб, що наділялись владними повноваженнями з'явилося як явище – корупція, що завжди завдавала значної шкоди суспільству та державі.

У правовій доктрині єдине визначення поняття «корупція» відсутнє, як і єдина думка стосовно походження цього поняття, деякі науковці вважають, що поняття «корупція» (лат. *corruptio*) визначається як підкуп політичних діячів чи посадових осіб; деякі інші науковці вважають, що «корупція» (поєднання лат. «*correi*» та «*rumperere*», що у результаті «*corrumpere*»), що визначається як причетність представників однієї зі сторін до порушень, що у результаті порушують нормальний розвиток судового процесу чи владного процесу [1].

Закон України «Про запобігання корупції» визначає поняття «корупція» як використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки або пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка або пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [2].

Належність корупції до соціальних явищ вважається однією із основних ознак, адже виникає у результаті суспільних відносин за умови наявності особи, що має владні повноваження (можливість розпоряджатися ресурсами, приймати рішення на власний розсуд тощо) [3, с. 110].

Підстави виникнення корупції є набагато ширшими ніж просто наявність владних повноважень, адже здебільшого вчинення корупційних дій є результатом дій як особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, так і особи, яка має на меті вирішити за допомогою першої особи свою проблему у незаконний спосіб. Багато науковців стверджують, що рівень корупції у державі напряму залежить від рівня бідності населення, обидва явища складають проблему для розвитку будь якої країни [4, с. 310–312].

Негативний вплив корупції, що знижує розвиток держави та суспільства, прослідковується, зокрема, у некоректному формуванні ідеологічної складової реформ (реформу складно запровадити у разі, якщо ідеологічна складова не відповідає дійсності чи реаліям, в яких живе суспільство); у нестабільності політичних інститутів та наявності дисбалансу функцій та повноважень державної влади; у неналежному контролі за діяльністю керівників та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; у відсутності належних алгоритмів протидії корупції; у недостатній роботі з суспільством з метою проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів про шкоду, яку завдає корупція суспільству і державі тощо [5].

Корупція є не лише загальнодержавним явищем, адже може бути і на міжнародному рівні, внаслідок здійснення співробітництва у процесах за участі іноземного капіталу, інвестиційних чи приватизаційних процесах з міжнародним елементом тощо [6, с. 72].

Процеси, що породжують корупцію, можуть виникати у відносинах будь-якої сфери: політичній (адже корупція безпосередньо пов'язана зі здійсненням публічної влади), соціальной (адже здійснюється у всіх сферах соціального життя), правовій чи економічній, на будь-якому рівні, та у будь-якій формі, однак завжди породжують розвиток безпосередніх підстав вчинення корупційних діянь [7, с. 22]. Важливим аспектом є те, що корупція як явище не існує за межами влади, адже зазвичай у корупційних відносинах прослідковується владний елемент [8, с. 126–134; 9].

Досліджуючи правову підставу виникнення корупції вважаємо, що саме недосконало виписане законодавство стимулює корупційну діяльність. Колізійні норми, не виписані алгоритми та інструкції, не чітко закріплені повноваження та компетенція – це підстава для виникнення корупційних відносин.

Органи місцевого самоврядування мають компетенцію та повноваження, власні або делеговані, що виписані у основних законодавчих актах цієї сфери, зокрема, у Конституції України, у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Алгоритми і інструкції чи порядки реалізації вищезазначених повноважень закріплені на рівні підзаконних нормативно-правових актів, однак не завжди. Наближеність повноважень органів місцевого самоврядування до вирішення питання на місцях і так складає низку факторів, що стимулюють корупцію, однак не врегульовані підзаконними нормативно-правовими актами алгоритми реалізації повноважень підсилюють корупційну діяльність можливістю не понести відповідальність за вчинене. Складена ситуація є проблемною та потребує вирішення.

Реалізація повноважень представницьких органів місцевого самоврядування покладається на голову, депутатів рад та посадових осіб місцевого самоврядування, що у правовому статусі частково прирівняні до державних службовців. Реалізацію повноважень виконавчих органів рад як органів місцевого самоврядування здійснюють державні службовці різних категорій, рангів тощо. Таким чином, значна кількість осіб, що мають різні правові статуси залучена до реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, а отже реалізація таких повноважень потребує посиленого правового регулювання з метою покращення боротьби з корупцією.

Враховуючи особливості здійснення повноважень місцевого самоврядування та наявність уповноважених осіб на реалізацію функцій місцевого самоврядування з різним правовим статусом, недопущення здійснення корупційних дій має бути підкріплене: постійними зусиллями держави формувати у сфері запобігання корупції актуальну, обґрунтовано ідеологічно підкріплену політику; формувати на кожен крок, необхідний для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, нормативні алгоритми, інструкції – належне законодавче закріплення; системним моніторингом та контролем за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень; посилення відповідальності осіб, уповноважених на здійснення функцій місцевого самоврядування, перед громадськістю.

Різний правовий статус осіб, що здійснюють функції місцевого самоврядування може породжувати конфлікт інтересів, зокрема, потенційний конфлікт інтересів несе ризик наявності приватного інтересу у конкретної особи, тобто вплив на об'єктивність прийняття рішень такою особою; а відповідно конфлікт інтересів має місце тоді, коли приватний інтерес особи на об'єктивність прийняття рішень вже вплинув.

Науковцями поняття «конфлікт інтересів» досліджується за різних аспектів, тож і визначення цього поняття не є однорідними. Пропонуються такі визначення поняття «конфлікт інтересів»: як наявність ситуації особистої зацікавленості особи, що впливає на об'єктивність виконання повноваження, що містить ризик порушення законних інтересів та спричинення шкоди для громадян, держави, суспільства тощо

[10]; як колізія між законними інтересами держави/ суспільства в межах компетенції уповноваженої особи, та приватними інтересами відповідної уповноваженої особи [11]; як конфлікт між суспільно-правовими обов'язками та приватними інтересами особи, уповноваженої на реалізацію функцій місцевого самоврядування, за якого приватні інтереси такої особи неправомірно впливають на виконання офіційних обов'язків [12, с. 109]; як конфлікт між приватними інтересами особи, уповноваженої на здійснення функцій місцевого самоврядування, та публічно-правовими обов'язками особи, що реалізує свої особисті інтереси, на противагу офіційним функціям [13]; як конфлікт обов'язку і приватного інтересу, в якому уповноважена особа знаходиться під впливом приватних інтересів, що впливають на виконання повноважень [14]; як ситуація, за якої уповноважена особа має приватні інтереси, що впливають або можуть вплинути на неупереджену реалізацію повноважень органу [15, с. 102].

Наявність великої кількості визначень, запропонованих науковцями у сфері права, до поняття «конфлікт інтересів» свідчить про наявність великої кількості практичних ситуацій, в яких потенційний конфлікт інтересів чи реальний конфлікт інтересів мав місце, що свідчить про необхідність моніторингу таких ситуацій і посилення нормативного регулювання функцій і повноважень, за яких могла скластись корупція.

Процес запобігання корупції, зокрема, в органах місцевого самоврядування є ефективним у разі наявності активних дій з боку антикорупційних органів та міжнародних органів, чії повноваження у відповідній сфері розповсюджуються на представників органів місцевого самоврядування: Національне агентство з питань запобігання корупції в Україні (контролює фінансову та владну складову представників органів місцевого самоврядування); Європейська комісія та Міжнародний валютний фонд (щодо виконання вимог міжнародних угод в частині усунення корупційних ризиків), Всесвітній банк (в частині фінансової підтримки реалізації антикорупційних заходів) тощо.

Інструмент електронного декларування, що контролюється Національним агентством з запобігання корупції, є ефективним способом контролю за збагаченням уповноважених осіб як з боку антикорупційних органів, так і з боку громадськості, що вкотре підтверджує ефективність систем електронної публічної звітності.

Загалом, громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування також є ефективним інструментом запобігання корупції, а відкритість діяльності органу місцевого самоврядування перед громадськими об'єднаннями, активістами, населенням стимулює посилення такого контролю, забезпечує можливість його здійснення.

Висновки. За результатом дослідження аспектів запобігання корупції в органах місцевого самоврядування, важливо підсумувати, що недосконалість нормативно-правового закріплення реалізації повноважень є передумовою наявності корупції в органах місцевого самоврядування; різний правовий статус осіб, уповноважених на здійснення місцевого самоврядування, що передбачає різний рівень відповідальності, є корупційним ризиком для тих, чия відповідальність за виконання повноважень не є підвищеною. Низький рівень правової культури населення, нерозуміння інструментів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування створює сприятливе середовище для наявності корупційної складової. Формування антикорупційної політики та антикорупційної реформи має відбуватись із урахуванням сучасного рівня корупції в країні та реалій рівня життя населення, адже створення сприятливих умов для підвищення рівня життя населення є чинником, що автоматично знижує рівень корупції у державі.

Список використаних джерел:

1. Відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / Алісов Є. О., Мартиновський В. В., Настюк В. Я., Шевчук О. М. Харків: Юрайт, 2017. 168 с. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14824/1/Alisov_Martunovskiy_Nastuk_Shevchuk_2017.pdf
2. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
3. Трепак В. М. Ідентифікуючі ознаки корупції: визначення й характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. Випуск 35. Частина II. Том 3. С. 110.
4. Щур Н. О. Бідність і корупція – загрозові виклики сучасності. *Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 27 трав. 2011. Київ, 2011. С. 310–312.
5. Михненко А. М. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. Київ: ДННУ «Академія фінансового управління». 2013. 14 с.
6. Михальченко М., Михальченко О., Невмерижицький Є. Корупція в Україні: політико-філософський аналіз: монографія. Київ: ІПІЕНД імені І.Ф. Кураса НАН України, 2010. 615 с.
7. Марич Є. В., Марчук Р. П. Боротьба з корупцією (бібліотека державного службовця): навч. посіб. Київ: КМЦППК, 2012. 64 с.
8. Шевченко О.В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією в правоохоронних органах України. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2(6). С. 126–134. URL: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik_06_12.pdf.
9. Марич Є. В. Боротьба з корупцією (Бібліотека державного службовця): посібник. К.: КМ ЦППК, 2012. 64 с.
10. Волянський П. Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання*. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726>
11. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. *Право і суспільство*. 2014. № 1-2. С. 120–124.
12. Василевська Т. Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 106–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2014_1_9
13. Бодун Т. І. Конфлікт інтересів як детермінанта реформування системи влади в Україні. *Збірник наукових праць НАДУ*. Київ. 2009. Вип. 2. С. 224–235.
14. Олешко О. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1 (24). С. 254–265.
15. Гайдук А. В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання. *Вісник академії адвокатури України*. 2013. № 1. С. 101–107.