

А. В. Лысодед

(A. V. Lysoded),

кандидат юридических наук,

доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права

Национальной юридической академии Украины

имени Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. Служащие органов местного самоуправления как субъекты коррупционных деяний

Процесс формирования Украины как независимого правового государства поставил и проблему распределения властных полномочий органов по управлению государством и, в частности, выведение советов народных депутатов разных уровней из вертикали государственной исполнительной власти и образование на их основе органов местного самоуправления, которые бы решали все проблемы развития определенных административно-территориальных единиц, представляли и защищали права и интересы их жителей, принимали от их имени соответствующие решения по вопросам местного значения. На сегодняшний день институт местного самоуправления нашел законодательное закрепление в Конституции Украины (раздел XI) и базовом Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине»¹, который, в соответствии с положениями Конституции Украины, определяет систему и гарантии местного самоуправления в Украине, основы организации и деятельности, правовой статус и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

¹ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Реформирование же государственной власти поставило и проблему определения статуса лиц, которые могут работать в ее органах. Она нашла свое законодательное разрешение в принятом в 1993 г. Законе Украины «О государственной службе»², который определил, что государственной службой является профессиональная деятельность лиц, которые занимают должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению задач и функций государства и получают заработную плату за счет государственных средств. Эти лица признаются государственными служащими, разделяются на 7 категорий и имеют соответствующие служебные полномочия.

Учитывая, что действовавший на то время Закон УССР «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» от 7 декабря 1990 года³ в редакции Закона Украины от 26 марта 1992 года⁴ вопросы статуса служащих органов местного самоуправления не регулировал, Постановлением Верховной Рады Украины «О введении в действие Закона Украины «О государственной службе»⁵ положения этого Закона были распространены и на них.

Вышеизложенное послужило основанием для включения в первоначальную редакцию ст. 2 Закона Украины «О борьбе с коррупцией»⁶, которая определила субъектов коррупционных

² Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

³ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відом. Верхов. Ради Української РСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

⁴ Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

⁵ Про введення в дію Закону України «Про державну службу»: Постанова Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р. № 3724-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 491.

⁶ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.

деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, не только государственных служащих (п. «а»), но и народных депутатов Украины, народных депутатов Автономной Республики Крым, депутатов и председателей местных советов народных депутатов (п. «б»).

Конституционное изменение системы органов и должностных лиц местного самоуправления в последующем привело и к уточнению круга субъектов коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, указанных в п. «б» ст. 2 Закона Украины «О борьбе с коррупцией». Таковыми были признаны, помимо народных депутатов Украины и депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, также и депутаты сельских, поселковых, городских, районных, областных советов, сельские, поселковые, городские головы и председатели районных, областных советов⁷.

Следующим этапом становления местного самоуправления в Украине стало принятие Верховной Радой в 2001 г. Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления»⁸. Данный закон определил службу в органах местного самоуправления как профессиональную на постоянной основе деятельность граждан Украины, которые занимают должности в органах местного самоуправления, и которая направлена на реализацию территориальной громадой своего права на местное самоуправление и отдельных полномочий органов исполнительной власти, предоставленных законом (ст. 1). Должностным лицом местного самоуправления, согласно ст. 2 вышеназванного закона, является лицо, которое работает в органах местного самоуправления, имеет соответствующие должностные полномочия по осуществлению организационно-распорядительных и консуль-

⁷ Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Закон України від 3 квітня 1997 р. № 171/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 19. — Ст. 136.

⁸ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

тационно-совещательных функций и получает заработную плату за счет средств местного бюджета. Закон установил также, что в органах местного самоуправления устанавливается семь категорий должностей, и что его действие не распространяется на технических работников и обслуживающий персонал органов местного самоуправления.

Нововведения Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления» снова привели к внесению изменений в Закон Украины «О борьбе с коррупцией»⁹. К настоящему времени субъектами коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, признаны:

а) государственные служащие;

б) народные депутаты Украины, депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутаты сельских, поселковых, городских, районных, областных советов;

в) должностные лица местного самоуправления¹⁰.

В примечании к ст. 1 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» было установлено, что под деятельностью лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, следует понимать и деятельность должностных лиц местного самоуправления, которая направлена на осуществление полномочий местного самоуправления.

Таким образом, на сегодняшний день можно констатировать, что подавляющее большинство служащих органов местного самоуправления может выступать в качестве субъектов коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, и на них в полном объеме распространяется действующее законодательство Украины о борьбе с коррупцией.

⁹ Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Закон України від 11 липня 2002 р. № 90-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 289.

¹⁰ Далее по тексту, если не будет специально оговорено, для удобства изложения под должностными лицами местного самоуправления будут пониматься и депутаты местных советов.

2. Некоторые данные криминологической характеристики коррупции в органах местного самоуправления

Обращение к опубликованной статистической отчетности местных судов, на которые, в соответствии со ст. 12 Закона Украины «О борьбе с коррупцией», возложено рассмотрение административных дел о коррупционных деяниях или иных правонарушениях, связанных с коррупцией, показало, что в ней приводятся только общие данные о количестве рассмотренных дел и количестве лиц, в отношении которых вынесено административное взыскание в виде штрафа¹¹. В связи с этим нами было направлено обращение в Министерство юстиции Украины с просьбой предоставить статистическую информацию о количестве лиц, относительно которых дела о коррупционных правонарушениях рассматривались судами Украины в 1996-2002 гг., и о количестве лиц, привлеченных по этим делам к ответственности, с выделением отдельными позициями различных должностных лиц местного самоуправления: депутатов местных советов, председателей местных советов, иных лиц (начальников управлений, отделов и пр.) (см. приложение 1).

Учитывая, что полученные нами данные содержали мало криминологически значимой информации, так как отдельной позицией были выделены только председатели местных советов, а разделение должностных лиц местного самоуправления по иным категориям в статистической отчетности Министерства юстиции Украины отсутствовало, мы обратились с просьбой в Харьковское областное управление юстиции дать более расширенную информацию по таким же позициям применительно к судам г. Харькова и области (см. приложения 2 и 3).

¹¹ Аналіз роботи судів загальної юрисдикції за 1998 р. за даними судової статистики // Вісн. Верхов. Суду України. — 1992. — № 2. — С. 31; Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 1999 р. за даними судової статистики // Вісн. Верхов. Суду України. — 2000. — № 2. — С. 30; Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2000 р. за даними судової статистики // Вісн. Верхов. Суду України. — 2001. — № 4. — С. 28, 29; Розгляд судами загальної юрисдикції справ різних категорій протягом 1990-2000 рр. // Вісн. Верхов. Суду України. — 2002. — № 1. — С. 18.

Проведенный нами анализ полученных неполных данных, в совокупности с результатами собственных исследований и исследований других авторов, все-таки позволяет сделать следующие выводы:

1. Официальная статистическая отчетность в сфере борьбы с коррупцией не дает возможности установить даже фактический уровень выявленных коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, в органах местного самоуправления, а также их полный субъектный состав.

2. Если в отношении депутатов местных советов и председателей местных советов (сельских, поселковых, городских голов) имеется более-менее полная отчетность, то иные должностные лица органов местного самоуправления растворяются в общей массе государственных служащих. Установить должности, реально ими занимаемые, и категории должностей возможно только в результате выборочных исследований. Данные Харьковского областного управления юстиции показывают, что именно государственные служащие в подавляющем своем большинстве выступают в качестве субъектов коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией. На втором месте находятся председатели местных советов (сельские, поселковые, городские головы) и на третьем — депутаты местных советов, факты привлечения которых к ответственности за совершение коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, являются, по сути, малочисленными.

При этом, как свидетельствуют результаты других исследований, чем выше по уровню местный совет, тем меньшее количество депутатов привлекается к ответственности за совершение коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией. Например, в 1997 г. таких депутатов в целом по Украине было выявлено:

- сельских советов — 447;
- поселковых советов — 50;
- городских советов — 59;
- районных советов — 83;

— областных советов — 11¹².

В 1999 г. эти позиции выглядели уже следующим образом:

— депутатов сельских советов — 117;

— депутатов поселковых советов — 33;

— депутатов городских советов — 50;

— депутатов районных советов — 31;

— депутатов областных советов — 2¹³.

В данном случае следует согласиться с мнением как научных сотрудников, так и практических работников, что Закон Украины «О борьбе с коррупцией» направлен на низовые звенья государственных органов и органов местного самоуправления¹⁴. Основную часть государственных служащих, которые привлекаются к ответственности за совершение коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, составляют государственные служащие 5-7 категорий. В 1997 г. они среди всех субъектов, привлеченных к ответственности, составили 92,5 %, в 1998 г. — 96,5 %, в 1999 г. — 97,8 %¹⁵, и эта картина существенно не меняется в лучшую сторону и в настоящее время. За пять месяцев 2002 г. административные протоколы о коррупционных правонарушениях были составлены относительно 452 государственных служащих, 18 депутатов, 53 городских голов¹⁶.

¹² Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Про результати дослідження проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2000. — № 2. — С. 99.

¹³ Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. — К.: Атіка, 2001. — С. 205.

¹⁴ Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Про результати дослідження проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні. — С. 98; Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. — С. 206; Шукати рибу побільше... // Уряд. кур'єр. — 2001. — № 181. — 5 жовт.; Треба шукати «китів» // Уряд. кур'єр. — 2002. — № 181. — 2 жовт.

¹⁵ Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. К.: Атіка, 2001. — С. 205, 206.

¹⁶ Лінецький С. Стягнення за корупцію: адміністративне провадження вдосконалюється // Юрид. журнал. — 2002. — № 5. — С. 12.

3. Должностные лица местного самоуправления привлекаются к ответственности за совершение коррупционных деяний или иных правонарушений, связанных с коррупцией, как правило, по ст. 7 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (совершение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, любого из перечисленных в ст. 1 этого закона коррупционных деяний, если оно не содержит состава преступления), ст. 8 (нарушение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, любого из перечисленных в ст. 5 этого Закона ограничений, если оно не содержит состава преступления) и ст. 9 (нарушение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, требований по декларированию доходов — неподача или подача неполных или неправдивых сведений о доходах и обязательствах финансового характера).

Между тем, как отмечается в Концепции борьбы с коррупцией на 1998-2005 годы¹⁷ и с чем следует согласиться, коррупция в правовом отношении представляет совокупность разных за характером и степенью общественной опасности, но единых по своей сути коррупционных деяний, иных правонарушений (уголовных, административных, гражданско-правовых, дисциплинарных), а также нарушений этики поведения должностных лиц, связанных с совершением этих деяний. В связи с таким определением в Концепции приводятся 11 видов (форм) коррупционных деяний, а также отмечается, что коррупционные деяния могут совершаться и в иных формах, в том числе и в таких, которые требуют дополнительного определения в законодательстве.

Можно утверждать, что перечень деяний, которые могут быть отнесены к числу коррупционных, достаточно шире, чем это предусмотрено Законом Украины «О борьбе с коррупцией», и большая часть таких деяний также не отражается в официальной статистике борьбы с коррупцией. Особенно наиболее

¹⁷ Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Затв. Указом Президента України від 24 квітня 1998 р. № 376/98 // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 17. — Ст. 621.

опасная часть из них — преступления. Учитывая, что уголовный закон не устанавливает критерия отнесения отдельных преступлений к коррупционным, а разные авторы приводят разные их виды и различные аргументы отношения их к таковым¹⁸, эти преступления растворяются в беловоротничковой, экономической и иных формах (видах) преступности, несмотря на наличие в органах внутренних дел специальной формы их учета 2-К¹⁹.

При этом наибольшие опасения вызывает распространение в государственных органах и органах местного самоуправления взяточничества. Так, например, проведенный А. Г. Кальманом опрос общественного мнения по проблемам коррупции показал, что более половины населения Украины (56,7 %) использует для решения своих жизненных проблем такой способ, как дача взяток, а около 10 % из них давали взятки работникам исполнительных комитетов местных советов²⁰. Результаты социологического исследования «Вопросы национальной добропорядочности», проведенного Киевским международным институтом социологии, показали, что на вопрос «В какой мере взяточничество распространено среди должностных лиц перечисленных организаций?» с вариантами ответа «достаточно распространено» или «значительно распространено» респонденты поставили органы местного самоуправления на пятое место:

- медицинские учреждения (69 %);
- госавтоинспекция (68,5 %);
- высшие учебные заведения (65,7 %);
- милиция (64,6 %);
- органы местного самоуправления (61,3 %);

¹⁸ Борисов В. І. Актуальність досліджень проблем боротьби з корупцією // Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: Матеріали «круглого столу» 5 червня 1998 р., м. Харків / Відп. ред. О. Г. Кальман, Л. В. Дорош. — Х., 1998. — С. 4, 5; Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. — С. 168-173 та ін.

¹⁹ Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. — К.: Атіка, 2001. — С. 199-200.

²⁰ Кальман О. Проблеми боротьби з корупцією на сучасному етапі державотворення // Вісн. Акад. прав. наук України. — 1999. — № 1. — С. 198.

— министерства и иные органы центральной исполнительной власти (60,8 %) ²¹.

Результаты нашего исследования коррупционных проявлений в сфере аренды и приватизации коммунального имущества также показали широкую распространенность этого общественно опасного явления. Во-первых, $\frac{3}{4}$ опрошенных нами предпринимателей, которые имели непосредственное отношение к аренде или приватизации коммунального имущества г. Харькова, на вопрос «Известно ли Вам о фактах коррупции в этих сферах?» ответили утвердительно. Во-вторых, среди видов коррупционных деяний, совершаемых в сфере аренды или приватизации коммунального имущества, взяточничество было поставлено на первое место. На его наличие указало 63 % опрошенных предпринимателей.

При этом предпринимателям было предложено высказать свое мнение и о наличии в этой сфере деятельности органов местного самоуправления иных видов коррупционных деяний согласно перечню раздела первого Концепции борьбы с коррупцией на 1998-2005 годы. Факты их распространенности выглядят следующим образом:

а) злоупотребление властью или должностным положением, превышение власти или должностных полномочий и другие должностные преступления, которые совершаются для удовлетворения корыстных или иных личных интересов или интересов иных лиц — 55 %;

б) содействие с использованием должностного положения физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской или иной деятельности с целью незаконного получения за это материальных или иных благ, льгот или иных преимуществ — 48 %;

в) совершение непосредственно, или через посредников, или подставных лиц предпринимательской деятельности с ис-

²¹ Питання національної доброчесності: Аналіт. звіт. — К.: Право, 1998. — С. 6, 7.

пользованием власти или должностных полномочий, а также связанных с ними возможностей — 41 %;

г) незаконное получение материальных или иных благ, льгот или иных преимуществ — 39 %;

д) хищение государственного, коллективного или частного имущества с использованием должностного положения — 34 %;

е) протектирование в корыстных или личных интересах в назначении на должность лица, которое по деловым и профессиональным качествам не имеет преимуществ перед другими кандидатами, — 33 %;

ж) использование информации, полученной во время исполнения должностных обязанностей, в корыстных или иных личных интересах, необоснованный отказ в предоставлении информации или несвоевременное ее предоставление, или предоставление недостоверной или неполной служебной информации — 31 %;

з) получение кредитов, ссуд, помощи, приобретение ценных бумаг, недвижимости или иного имущества с использованием льгот или преимуществ, не предусмотренных законодательством, или на которые лицо не имеет права — 30 %;

и) предоставление необоснованных преимуществ физическим или юридическим лицам путем подготовки и принятия нормативно-правовых актов или управленческих решений — 21 %;

к) неправомерное вмешательство с использованием должностного положения в деятельность государственных органов или должностных лиц с целью препятствования исполнению ими своих полномочий или принуждение принятия неправомерного решения — 17 %.

На вопрос же «Были ли Вы потерпевшим от коррупционных деяний?» больше чем половина предпринимателей (60 %) ответили утвердительно. А на вопрос «Кто совершал эти коррупционные деяния?» в 62 % случаев, согласно ответам, были начальники отделов или их заместители, в 45 % случаев — начальники управлений или их заместители, в 31 % случаев —

специалисты различных органов местного самоуправления г. Харькова.

Несмотря на анонимность опроса предпринимателей, необходимо, конечно, учитывать и факт неверной или ошибочной или, наоборот, предвзятой оценки предпринимателями тех или иных действий должностных лиц органов местного самоуправления, влияющих на репрезентативность полученных данных и определенную, в связи с этим, их условность, однако в целом они говорят о том, что многие виды коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, достаточно часто совершаются в органах местного самоуправления.

Даже в Постановлении Кабинета Министров Украины от 3 августа 1998 года № 1220 было отмечено, что особую обеспокоенность вызывает распространение коррупционных деяний в органах местного самоуправления, в частности в городах Одессе, Ужгороде и Ялте. Проведенные в г. Одессе проверки и возбужденные уголовные дела свидетельствуют о том, что должностными лицами органов местного самоуправления допущены грубые нарушения налогового законодательства и законодательства по финансово-банковским вопросам, чем причинен значительный ущерб экономике города и интересам городской общественности. Руководители исполнительного комитета городского совета не только создавали условия для преступных действий, но и непосредственно стали организаторами преступлений, привлекая к их совершению иных должностных лиц районных государственных администраций, банков, налоговых и других органов²². Чуть ранее, в Постановлении Кабинета Министров Украины от 20 марта 1998 года № 345 приводились факты и о большом количестве правонарушений, связанных с коррупционной деятельностью, среди государственных служащих исполнительной власти и органов местного самоуправления

²² Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 // Уряд. кур'єр. — 1998. — № 163-164. — 27 серп.

в Харьковской, Донецкой, Ивано-Франковской, Львовской областях и г. Киеве²³.

4. Следует также учитывать, что большая часть коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, совершаемых как государственными служащими, так и служащими органов местного самоуправления, остаются латентными. Применительно ко взяточничеству в литературе отмечается, что правоохрнительным органам становится известно только 2-5 % всех таких случаев²⁴, а Н. И. Мельник, приводя свои собственные аргументы, вообще утверждает, что из всей массы фактов взяточничества регистрируется не более 1 %²⁵.

Об истинных же размерах иных коррупционных деяний или правонарушений, связанных с коррупцией, можно лишь догадываться. В частности, при нашем исследовании из числа предпринимателей, которые дали положительные ответы при опросе, 32 % опрошенных никому не рассказали о фактах коррупции, 20 % предпринимателей сообщили об этом только родным, близким и официально ни в какие правоохрнительные или контролирующие органы не обращались. Только трое опрошенных ответили, что они обратились в правоохрнительные органы, к вышестоящему руководству в органах местного самоуправления и в суд. При этом, на вопрос «Если Вы не сообще-

²³ Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 345 // Уряд. кур'єр. — 1998. — № 82-83. — 30 квіт.

²⁴ Кримінологія: Загальна та Особлива частини: Підручник / За ред. І. М. Даньшина. — Харків: Право, 2003. — С. 246.

²⁵ Мельник М. І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. — К.: Парламентське вид., 2000. — С. 13.

В г. Харькове, например, как следует из официальных публикаций, за время действия Закона Украины «О борьбе с коррупцией» по подозрению в вымогательстве взятки задержан всего лишь пятый депутат городского совета (См.: Хабар кишені не обтяжить // Уряд. кур'єр. — 2002. — № 178. — 27 верес.).

ли о факте коррупции, то почему так поступили?» большая часть предпринимателей вообще не ответила. Полученные ответы сводятся, в основном, к стандартным фразам «не будет никакого воздействия», «нет смысла сообщать», «бессмысленно», «справедливость все равно не восторжествует», «процесс рассмотрения обстоятельств забрал бы слишком много времени».

С одной стороны, многие граждане не желают сообщать о фактах коррупции, не веря в эффективность деятельности правоохранительных и иных органов, которые могли бы оградить их от совершения коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией. С другой стороны, многих граждан вполне устраивает существование коррупции в органах местного самоуправления, и они даже провоцируют служащих этих органов на совершение коррупционных деяний или иных правонарушений, связанных с коррупцией, действуя по принципу «ты мне — я тебе»²⁶. В таких случаях, путем передачи даже незначительного материального вознаграждения или оказания нематериальных услуг служащему органов местного самоуправления, гражданин в сжатые сроки может решить массу своих проблем, членов своей семьи или своего предприятия, учреждения, организации. В условиях рыночной экономики это, например, позволит обойти конкурентов на рынке или завладеть монополией на определенном рынке товаров, услуг, работ и, естественно, получить значительную прибыль, несоизмеримую с понесенными затратами на вознаграждение служащего. Поскольку в таких случаях коррупция сводится к взаимовыгодной сделке²⁷, в разглашении и разоблачении которой не заинтересована ни одна из сторон, выявить и предупредить такие факты достаточно сложно.

²⁶ Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. — К.: Атіка, 2001. — С. 181, 182.

²⁷ Криминология: Учебник / Под общ. ред. А. И. Долговой. — М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — С. 513.

3. Органы местного самоуправления как субъекты борьбы с коррупцией

В своей первоначальной редакции Закон Украины «О борьбе с коррупцией» установил, что борьбу с коррупцией ведут соответствующие подразделения:

- а) Министерства внутренних дел;
- б) Службы безопасности Украины;
- в) органов прокуратуры Украины;

а также иные органы и подразделения, которые образуются для борьбы с коррупцией в соответствии с действующим законодательством.

Впоследствии в этот перечень были включены и соответствующие подразделения налоговой милиции²⁸.

Из изложенного можно увидеть, что борьба с коррупцией в Украине возложена, во-первых, на государственные органы и, во-вторых, на те из них, которые традиционно считаются силовыми ведомствами. Анализ их деятельности в сфере борьбы с коррупцией в целом показывает, что они занимаются преимущественно выявлением, пресечением и расследованием коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, то есть занимаются большей частью репрессивной деятельностью, и на вторую немаловажную составляющую и борьбы с преступностью, и борьбы с коррупцией, которая в криминологической науке традиционно именуется предупреждением²⁹, у них либо не хватает сил и средств, либо предупредительная деятельность по различным, в том числе и надуманным, основаниям игнорируется.

²⁸ Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції: Закон України від 5 лютого 1998 р. №85/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — №26. — Ст.149.

²⁹ Даньшин И. Н. Криминология (понятие, предмет, задачи и система криминологической науки): Учеб. пособие. — Харьков: ХИВД, 1994. — С. 3; его же. Введение в криминологическую науку. — Харьков: Право, 1998. — С. 5, 6.

Общеизвестно, что меры предупреждения преступности более действенные, рациональные, гуманные, более предпочтительные, и крылатую фразу Ч. Беккария о том, что лучше предупреждать преступления, чем карать за них³⁰, вряд ли кто-то сегодня будет оспаривать. Возникает вопрос о том, кто же будет заниматься предупреждением коррупции в органах местного самоуправления, и особенно такой разновидностью предупредительной деятельности, как профилактика³¹ коррупции, и обязаны ли отдельные органы местного самоуправления или их должностные лица осуществлять такую деятельность?

Действующее законодательство (в частности, и ст. 4 Закона Украины «О борьбе с коррупцией», как уже было указано, и ст. 38 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», которая устанавливает полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан) прямой обязанности участия органов местного самоуправления в борьбе с коррупцией вообще не предусматривает. Между тем, практика, по крайней мере, в Харьковской области, идет другим путем.

Изучение различных аспектов деятельности органов местного самоуправления г. Харькова показало, что они все-таки привлекаются органами местной государственной исполнительной власти к участию в реализации общегосударственных про-

³⁰ Беккария Ч. О преступлениях и наказаниях. — М.: Стелс, 1995. — С. 230.

³¹ Здесь и далее под профилактикой коррупции понимается совокупность мер по своевременному выявлению и устранению, в первую очередь, именно причин и условий, обуславливающих существование коррупции. Подробнее о профилактике преступности см.: Голина В. В. Криминологическая профилактика, предотвращение и пресечение преступлений: Учеб. пособие. — К.: УМК ВО при Минвузе УССР, 1989. — С. 35; Голина В. В. Попередження злочинності правоохоронними органами: Навч. посібник. — К.: НМК ВО, 1991. — С. 7; и о современном ее понимании: Лысодед А. В. Конституционные основы профилактики преступлений // Матеріали наук. конф. «Конституція України — основа модернізації держави та суспільства. 21-22 червня 2001 р., Харків»/ Упоряд. Ю. М. Грошевий, М. І. Панов. — Х.: Право, 2001. — С. 381, 382.

грамм борьбы с преступностью. Напомним, что за время независимости Украины было принято и реализовано две таких программы: Государственная программа борьбы с преступностью, утвержденная постановлением Верховного Совета Украины от 25 июня 1993 года №3325-XII³² и Комплексная целевая программа борьбы с преступностью на 1996–2000 годы, утвержденная Указом Президента Украины от 17 сентября 1996 года №837/96³³. На сегодняшний день в Украине реализуется уже третья общегосударственная программа борьбы с преступностью — Комплексная программа профилактики преступности на 2001–2005 годы, утвержденная Указом Президента Украины от 25 декабря 2000 года №1376/2000³⁴.

Реализация части мер общегосударственных программ борьбы с преступностью на местном уровне возлагается на местные органы исполнительной власти и, в первую очередь, на обл- и райгосадминистрации, которые, в свою очередь, реализацию части таких мер предупредительного воздействия на преступность также возлагают на органы местного самоуправления. В Харьковской области, например, во исполнение второй общегосударственной программы борьбы с преступностью, распоряжением председателя областной государственной администрации от 19 ноября 1996 года № 1117 была утверждена Комплексная программа борьбы с преступностью в Харьковской области на 1996–2000 годы. Органы местного самоуправления отреагировали на это принятием своих собственных программных документов. Во-первых, распоряжением исполнительного комитета Харьковского городского совета от 30 декабря 1996 года № 2594 была утверждена городская Комплексная программа борьбы с преступностью в г. Харькове на 1996–2000 годы. Во-вторых, дабы показать свое усердие в сфере борьбы с преступностью, аналогичные программы, но значительно

³² Голос України. — 1993. — № 143. — 30 лип.

³³ В официальных источниках не публиковалась.

³⁴ Офіц. вісн. України. — 2000. — № 52. — Ст. 2258.

беднее по содержанию, были приняты и в ряде районов г. Харькова³⁵.

В связи с принятием третьей общегосударственной программы борьбы с преступностью в Харьковской области, распоряжением председателя областной государственной администрации от 10 февраля 2001 года № 81 были утверждены Меры по реализации в области Комплексной программы профилактики на 2001-2005 годы. Такие же Меры, но применительно к г. Харькову, были утверждены и решением исполнительного комитета Харьковского городского совета № 451 от 28 марта 2001 года.

При этом, из 91-го пункта общегосударственных мероприятий, предусмотренных Комплексной целевой программой борьбы с преступностью на 1996-2000 годы, в аналогичной программе борьбы с преступностью на тот же период в Харьковской области из 106 пунктов различных мероприятий реализация, по нашим подсчетам, только 18-ти была возложена на органы местного самоуправления. Во исполнение Комплексной программы профилактики на 2001-2005 годы, в Мерах по реализации данной программы в Харьковской области из 54 пунктов различных мер на органы местного самоуправления, в том числе, возлагается реализация уже 42-х пунктов. В связи с этим, в Комплексной программе борьбы с преступностью в г. Харькове на 1996-2000 годы было предусмотрено для выполнения на указанный период 56 различных мероприятий, а в Мерах по реализации в г. Харькове Комплексной программы профилактики на 2001-2005 годы — уже 60.

Принимая во внимание то, что и в общегосударственных, и в областных программах борьбы с преступностью, указыва-

³⁵ Распоряжение председателя Фрунзенского районного совета г. Харькова от 17 декабря 1996 г. № 1054 «Об утверждении Комплексной программы борьбы с преступностью», решение исполнительного комитета Червонозаводского районного совета г. Харькова от 11 февраля 1997 г. № 22 «Об одобрении Комплексной программы борьбы с преступностью в Червонозаводском районе на 1997-2000 годы» и др.

лись также меры, направленные на борьбу с коррупцией, они были предусмотрены и в соответствующих документах органов местного самоуправления г. Харькова. Учитывая их «количество и масштабность», мы приводим их в полном объеме. Так, в Комплексной программе борьбы с преступностью в г. Харькове на 1996-2000 годы были предусмотрены следующие меры по борьбе с коррупцией:

1) разработать и осуществить меры по полному исключению проникновения коррупции, организованной преступности в правоохранительные и иные властные структуры, недопущению использования государственными служащими, сотрудниками правоохранительных органов и судов своих полномочий с корыстной целью, решительного выявления и пресечения таких проявлений со стороны должностных лиц; разработать организационные и нормативные меры по защите государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и судов от внеправового воздействия предпринимательских структур с целью недопущения формирования коррупционных связей;

2) проверить состояние исполнения Законов Украины «О борьбе с коррупцией» и «О государственной службе», обобщить практику выявления и привлечения к ответственности должностных лиц за правонарушения, связанные с коррупцией;

3) выборочно проверить состояние соблюдения законодательства при предоставлении льгот коммерческим структурам и частным лицам в ходе приватизации объектов государственной собственности;

4) проверить состояние соблюдения законодательства благотворительными фондами, которые, под прикрытием содействия правоохранительным органам, занимаются незаконной деятельностью.

В Мерах же по реализации в г. Харькове Комплексной программы профилактики преступности на 2001-2005 годы в разделе III «Противодействие организованной преступности и коррупции» предусмотрены следующие мероприятия:

1) с целью безусловного выполнения Концепции борьбы с коррупцией на 1998-2005 годы принять меры, направленные

на предупреждение и выявление коррупционных деяний, в первую очередь, в звеньях местного самоуправления и государственной власти с привлечением к ответственности лиц, виновных в их совершении;

2) организовать изучение и распространение лучшего опыта профилактики и борьбы с коррупцией и организованной преступностью, проведение научно-практических конференций, семинаров;

3) обеспечить распространение всеми средствами массовой информации данных о привлечении коррупционеров к ответственности и мер по пресечению проявлений коррупции и участия населения в борьбе с такими проявлениями;

4) обеспечить конкурсный отбор и расстановку кадров, их объективную аттестацию и периодическую ротацию; усовершенствовать механизм контроля за достоверностью деклараций о доходах государственных служащих;

5) организовать проверки соблюдения Законов Украины «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», законности принятых решений и распоряжений органами власти и управления, а также надлежащего исполнения судом решений или иное устранение от исполнения функций государства об увольнении с должности лиц, виновных в совершении коррупционных деяний, и временного запрета таким лицам занимать должности в государственных органах.

Изложенное выше также позволяет сделать определенные выводы:

1. Областные программы борьбы с преступностью преимущественно дублируют общегосударственные, а программы органов местного самоуправления — те и другие. Характерно, что чем ближе к местному уровню, тем существеннее уменьшается количество мер, которые запланировано выполнить.

2. Выполнение даже тех мер борьбы с коррупцией, которые указываются в программных документах органов местного самоуправления, возлагается преимущественно не на органы местного самоуправления, а, как правило, на действующие на соответствующей территории органы государственной власти —

органы МВД, СБУ и другие, которые не подчиняются органам местного самоуправления.

В данном случае усматриваются следующие обстоятельства:

а) органы местного самоуправления, заявив о своей готовности бороться с коррупцией (причем почему-то большей частью не в своих собственных, а в государственных, которые расположены на их территории), эту обязанность перекладывают на чужие плечи;

б) органы местного самоуправления вторгаются, следуя, скорее всего, тем полномочиям, которыми они были наделены во времена существования УССР, в деятельность иных органов и, в первую очередь, правоохранительных;

в) учитывая то, что правоохранительные и иные государственные контролирующие органы в настоящее время органам местного самоуправления не подчиняются, они могут, но не обязаны, выполнять те мероприятия, которые на них возлагаются органами местного самоуправления, так как они разрабатывают и выполняют свои собственные мероприятия, направленные на выполнение положений Закона Украины «О борьбе с коррупцией». Например, ни в решении сессии Харьковского городского совета от 15 июня 2000 года «О состоянии общественного порядка в городе и мерах по его укреплению», ни в справке о состоянии общественного порядка в г. Харькове, которая была подготовлена штабом ХГУ УМВД Украины в Харьковской области и предшествовала принятию решения о борьбе с коррупцией как в г. Харькове, так и в органах местного самоуправления, ничего не говорилось³⁶;

г) это, в свою очередь, ставит под угрозу реальное выполнение органами местного самоуправления заявленных обязательств в сфере борьбы с коррупцией. В частности, в п. 2 распоряжения председателя Харьковской областной администрации от 5 ноября 2002 года № 468 «Об организации исполнения мер

³⁶ Бюлетень активів органів місцевого самоврядування м. Харкова. — 2000. — № 1. — Червень/серпень. — С. 11-15.

по профилактике преступности, устранения факторов, которые негативно воздействуют на состояние правопорядка, укрепления материально-технической базы правоохранительных органов» руководителям районных и городских исполкомов снова было предписано провести углубленный анализ состояния исполнения законов Украины «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе» за 2001 г. и девять месяцев 2002 года и принять действенные меры по усилению работы по предупреждению и противодействию проявлениям коррупции.

3. В целом, указанные выше мероприятия органов местного самоуправления г. Харькова, направленные на борьбу с коррупцией, далеки от тех научных требований, которым они должны соответствовать³⁷. Даже у рядового гражданина появятся сомнения в заверениях органов местного самоуправления «разработать и осуществить меры по полному исключению проникновения коррупции, решительно выявления и пресечения таких проявлений...» и т. п.

4. Соглашаясь с тем, что борьба с коррупцией, исходя из самой этимологии слова «борьба», — это активная, постоянная, целенаправленная и, как уже подчеркивалось, отчасти репрессивная деятельность специально уполномоченных на то государственных органов, можно с уверенностью сказать, что органы местного самоуправления в таком виде, в каком они сейчас существуют в Украине, действенную борьбу с коррупцией осуществлять не могут. Да и вряд ли есть необходимость в такой борьбе со стороны органов местного самоуправления, если для этого созданы специальные подразделения. Органы местного самоуправления могут, и по нашему мнению, должны заниматься только одной разновидностью борьбы с коррупцией — профилактикой коррупции в том понимании профилактики, о котором нами ранее говорилось.

При этом следует отметить, что и государственные программы борьбы с преступностью, и Национальная программа

³⁷ Голіна В. В. Попередження злочинності: Конспект лекцій. — Х.: Укр. юрид. акад., 1994. — С. 29-31.

борьбы с коррупцией³⁸, и Концепция борьбы с коррупцией на 1998-2005 годы действительно являются общегосударственными широкомасштабными программными документами, которые определяют основные направления, стратегию и тактику борьбы с коррупцией. Во исполнение их и на их основании должны приниматься региональные или местные программы, планы мероприятий, направленные на борьбу с коррупцией. И местные органы государственной исполнительной власти, и органы местного самоуправления должны не вылавливать из них отдельные, удобные для них или быстро выполнимые мероприятия и дословно копировать их в свои документы, а на их основе разрабатывать свои собственные, уже конкретные, меры, учитывая специфику своей деятельности, географическое расположение административно-территориальной единицы, социальный, культурный, этнический состав жителей своей территориальной громады и другие обстоятельства. Опыт многих зарубежных стран показывает, что есть отдача от реализации конкретных мер, а не от глобальных, общегосударственных, перенесенных на местные условия.

Изучение деятельности органов местного самоуправления показывает, что коррупция детерминирована в них преимущественно теми же объективными и субъективными факторами, что и в органах государственной власти и управления, и мы не считаем необходимым их перечислять, так как они достаточно подробно освещены в ряде научных публикаций³⁹. Часть из этих факторов в настоящее время не смогут устранить ни органы

³⁸ Національна програма боротьби з корупцією: Затв. Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97 // Уряд. кур'єр. — 1997. — № 70-71. — 17 квіт.

³⁹ Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Корупція в Україні. — К.: Знання, КОО, 1998; Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. — К.: Атіка, 2001; Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. — К., 2002; Бобырь В. И. Социальные факторы коррупции в Украине: пути улучшения ситуации // 36. наук. праць Харк. Центру вивч. організ. злочинності. — Вип. 1-й. — Х., 2000. — С. 194-207; Кальман О. Г. Організована економічна злочинність і корупція в Україні: проблеми протидії // Правові проблеми

государственной власти и управления, ни органы местного самоуправления (например, корыстную мотивацию). Часть не смогут устранить, даже при желании, органы местного самоуправления, так как не обладают соответствующими полномочиями (например, повышение заработной платы служащим органов местного самоуправления относится к компетенции государства). Определенная часть из них, которая не носит причинного характера, а является условием существования коррупции, может быть хотя бы частично устранена или ограничена органами местного самоуправления.

Анализ работы органов местного самоуправления г. Харькова и локальных актов, принимаемых этими органами, показал, что очень часто для реализации жителями территориальной громады своих законных прав и интересов создаются, по сути, искусственные трудности, которые носят организационно-управленческий характер. К их числу следует отнести:

1) отсутствие прозрачности процедур принятия решений в органах местного самоуправления;

2) сложность и длительность управленческих процедур в органах местного самоуправления;

3) наличие различного рода необоснованных, многоступенчатых согласований, как в пределах органов местного самоуправления, так и с разными государственными контролирующими и надзорными органами;

4) перегруженность процедур предоставления управленческих услуг требованием излишних и/или необязательных документов;

5) отсутствие надлежащим образом доведенной информации о тех или иных процессах, или событиях в органах местного самоуправления.

боротьби зі злочинністю. — Кн. 2. — Х.: Східно-регіон. центр гуманітар.-освіт. ініціатив, 2002. — С. 5-30; Баліна С. Н. Стан та проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією у сфері приватизації державного майна // 36. наук. праць Харк. Центру по вивч. організ. злочинності спільно з Амер. Ун-том у Вашингтоні. — Вип. 2-й. — Х., 2001. — С. 127-153 и др.

Данные факторы, создающие потенциальные возможности для коррупционных злоупотреблений, наблюдаются в таких сферах деятельности органов местного самоуправления как аренда и приватизация коммунального имущества; распределение земельных ресурсов; разрешительная и согласовательная система градостроительства; распределение и использование бюджетных средств; регистрация объектов права собственности и некоторых других.

В целом эти организационно-управленческие факторы, которые в криминологической науке обычно относят к условиям преступности⁴⁰, затрудняют реализацию такой меры противодействия коррупции, как открытость процессов и порядка управления в органах местного самоуправления.

Пути же изменения процедур в сторону открытости органов местного самоуправления достаточно просты: 1) внести изменения и дополнения в соответствующие локальные акты органов местного самоуправления и придать им более четкую нормативность; 2) согласовать между собой деятельность представительных и исполнительных органов местного самоуправления; 3) установить механизм контроля и ответственности за ненадлежащее их исполнение служащими органов местного самоуправления. Эти меры как раз и будут мерами профилактики коррупции в органах местного самоуправления. Возможности для их реализации есть, и действующий Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» позволяет их осуществить. Для этого не нужны серьезные финансовые затраты, а необходимо лишь реальное желание и реальное участие должностных лиц местного самоуправления в борьбе с коррупцией и укреплении законности, а не декларативные намерения.

Устранение вышеизложенных, далеко не исчерпывающих, организационно-управленческих и других факторов коррупции, даст возможность уменьшить возможности для коррумпированных злоупотреблений со стороны служащих органов местного

⁴⁰ Криминологія: Загальна та Особлива частини. — С. 58, 59.

самоуправління, так як у законопослушних жителів територіальної громади і інших громадян не буде виникати необхідність вступати в «корумпированні справи», а формування відносин взаєморозуміння і довіри між жителями територіальної громади і посадовими особами органів місцевого самоуправління, реальна захист посадовими особами органів місцевого самоуправління їх прав і інтересів дасть можливість знизити і рівень корупції в органах місцевого самоуправління.

Приложение 1

Позиція	Рік					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Кількість осіб, щодо яких винесено постанови (усього)	5 114	6 671	6 462	6 900	7 958	6 478
у тому числі про накладення стягнення	1 988	2 168	2 065	2 610	3 123	3 093
з них суб'єкти корупційних діянь: голови рад	77	290	358	571	705	840

	Усього осіб, щодо яких розглянуто справи	Усього осіб, щодо яких розглянуто справи з накладенням адміністративного стягнення	Депутатів, щодо яких розглянуто справи з накладенням адміністративного стягнення	Голів рад, щодо яких розглянуто справи з накладенням адміністративного стягнення	Державних службовців, щодо яких розглянуто справи з накладенням адміністративного стягнення
1996 р. усього у тому числі по м. Харкову	164	67	X	X	X
	X	X	X	X	X
1997 р. усього у тому числі по м. Харкову	356	180	1	10	148
	168	76			
1998 р. усього у тому числі по м. Харкову	293	152	1	14	92
	139	75	1		
1999 р. усього у тому числі по м. Харкову	313	144	3	31	68
	138	63	2	1	
2000 р. усього у тому числі по м. Харкову	329	206	2	42	102
	141	102	1	8	
2001 р. усього у тому числі по м. Харкову	559	269	2	78	119
	215	119	2	9	
2002 р. усього у тому числі по м. Харкову	382	236	3	70	103
	130	80			

	Депутатів, щодо яких роз- глянуто справи з накладенням адміністратив- ного стягнення	Голів рад, щодо яких роз- глянуто справи з накладенням адміністратив- ного стягнення	Державних службовців, щодо яких розглянуто справи з на- кладенням адміністратив- ного стягнення
1997 р. усього	1	10	148
у тому числі: за ст. 7		3	67
за ст. 8	1	7	65
за ст. 8 ч. 2			1
за ст. 9			16
1998 р. усього	1	14	92
у тому числі: за ст. 7	1	2	26
за ст. 8		10	55
за ст. 9		2	11
1999 р. усього	3	31	68
у тому числі: за ст. 7	1	5	20
за ст. 8	2	26	42
за ст. 8 ч. 2		1	
за ст. 9			6
2000 р. усього	2	42	102
у тому числі: за ст. 7		8	19
за ст. 8	2	33	80
за ст. 9		1	3
2001 р. усього	2	78	119
у тому числі: за ст. 7		5	18
за ст. 8	2	70	96
за ст. 8 ч. 2			2
за ст. 9		3	5
2002 р. усього	3	70	103
у тому числі: за ст. 7	2	3	15
за ст. 8	1	65	84
за ст. 8 ч. 2		2	
за ст. 9		2	4