

36. Наприк., Закон України "Про статус суддів", стаття 45 \ ВВР, № 8, -1993, стор.56.
37. Ст.23 Закону України "Про міліцію" \ Під ред. Я.Ю.Кондратьєва, І.П.Голосніченко. Науково-практичний коментар до Закону України "Про міліцію", К., -1996, стор.131.
38. Е.Г.Азарова., А.П.Козлов. Особистість і соціальне забезпечення в ССРСР, М., -1983, стор.66.

Лисодєд О.В.
(м. Харків)

ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОРЕНДИ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

XX століття принесло людству як стрімке зростання науково-технічного прогресу, так і неухильне зростання злочинності та інших негативних соціальних проявів, серед яких не останнє місце займає і корупція. Існування корупції в будь-якому суспільстві загрожує верховенству права, здійсненню громадянами своїх конституційних прав і свобод, викликає недовіру до влади, ускладнює економічний розвиток, гальмує конкуренцію, руйнує моральні підвалини цього суспільства, викликає інші негативні наслідки. За даними незалежної міжнародної організації "Transparensy International" Україна посіла у 1998 р. двадцять друге, а в 1999 р. – двадцять третє місце серед найбільш корумпованих країн світу [1]. Деякі урядовці і державні чиновники стверджують, що це дуже завищений рейтинг. З огляду на офіційну статистику це дійсно так. Наприклад, у 1998 р. відповідно до Закону України "Про боротьбу з корупцією" судами розглянуто з винесенням постанов всього 6537 справ, а адміністративні стягнення у вигляді штрафу накладено на 2098 осіб. Закрито провадженням справи щодо 4497 осіб, що становить 68,2% або дві третини від їх загальної кількості, 150 справ передано прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання [2, 1999, №2, с.31]. У 1999 р. судами розглянуто 6233 справи з накладенням штрафу на 1990 осіб. Закрито провадженням справи щодо 4288 осіб (68,8%), з них 208 справ передано до правоохоронних органів [2, 2000, №2, с.30]. Статистика ж кримінально караних корупційних діянь не ведеться, і вони розвиваються у білокомірцевій, економічній та інших видах злочинності.

Дані ж численних кримінологічних і соціологічних досліджень свідчать про значну поширеність корупції в Україні [4, 5]. Результати опитування громадської думки, проведеного О. Кальманом, показують, що більше половини населення (56,7%) використовують для вирішення своїх потреб такий спосіб як дача хабара. При цьому 9,7% давали хабара працівникам виконавчих органів місцевого самоврядування; 16,7% - керівникам промислових підприємств; 35,4% - працівникам правоохоронних органів, у тому числі 19,4% - працівникам органів внутрішніх справ; 38,7% - іншим державним службовцям [6. с.198]. За результатами іншого дослідження, 20% громадян повідомили, що для вирішення своїх проблем у судах їм додатково довелося платити гроші [7]. Є свідчення, що в корумпованих відносинах перебувають близько 40% підприємців та 90% комерційних структур [8, с.13]. Висновки аналітиків за 1999р. не є втішними: в Україні збереглась стійка тенденція поширення корупції практично у всіх структурних підрозділах органів влади та на всіх рівнях управління [9]. 2000-й рік також ознаменувався резонансними і гучними виявленнями зловживань, в першу чергу, вищих посадових осіб. Це і продовження справи экс-прем'єр-міністра П. Лазаренка; розкрадання, вчинені народними депутатами України В. Жердицьким, М. Агафоновим та ін.; фінансові махінації у паливно-енергетичному комплексі; зловживання службовим положенням керівництвом Луганської обласної державної адміністрації і т.і.

Наше власне дослідження проявів корупції на місцевому рівні у сфері оренди і приватизації комунального майна шляхом анонімного опитування підприємців м. Харкова, які орендували (або орендують) майно територіальної громади міста або отримали його в процесі приватизації, теж показало невтішні результати.

Так, на запитання чи відомо підприємцям про факти корупції в сфері приватизації або оренди комунального майна 3/4 опитаних відповіли ствердно.

Під час наступного запитання про види корупційних діянь, що здійснюються в процесі оренди або приватизації комунального майна, підприємцям було запропоновано вказати їх конкретні види серед переліку, до якого було включено 11 видів корупційних діянь, передбачених розділом першим Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [3, 1998, №17, ст.621]. Як правило, підприємці називали декілька видів корупційних діянь. Аналіз їх відповідей показав, що корупційні прояви у сфері оренди і приватизації комунального майна не зводяться до традиційного хабарництва, хоч цей вид корупції є найбільш поширеним (його вказали 63% опитаних підприємців). Серед п'ятірки поширених виявилися також такі види корупційних діянь як: а) зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб; б) сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; в) здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей; г) незаконне отримання матеріальних або інших благ, пільг, переваг. На ці корупційні діяння звернули увагу відповідно 55%, 48%, 41% та 39% опитаних підприємців. При цьому на запитання "Чи були Ви потерпілим від корупційних діянь?" також більше ніж половина підприємців (60%) відповіла ствердно.

Якщо проаналізувати отримані результати анкетування, можна з великою мірою ймовірності вважати, що процеси оренди комунального майна є досить корумпованими. При цьому переважна частина корупційних

діянь, що вчиняються в даній сфері, залишаються латентними. Так, з числа підприємців, які дали позитивну відповідь при опитуванні, 32% нікому не розповіли про факт корупції, 20% підприємців повідомили про це тільки рідних, знайомих, а офіційно ні до кого не звертались. Лише троє опитаних вказали, що вони звернулися до правоохоронних органів, до вищестоящого керівництва в органах місцевого самоврядування і до суду.

Високу латентність корупційних діянь, як і саме існування корупції, у тому числі і у сфері оренди комунального майна, можна пояснити чинниками як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. У більшості випадків вчинення корупційних діянь немає потерпілих в фізичному значенні слова, зацікавлених в повідомленні про факти корупції і їх розкритті. Корупція, як правило, полягає у "взаємовигідній угоді", і, у разі її здійснення, у викритті не зацікавлена жодна із сторін. При цьому, навіть якщо службовці органів місцевого самоврядування і не намагаються вчинити корупційні діяння, то нерідко їх підштовхують до цього або провокують самі підприємці, щоб скоротити час отримання майна в оренду або процес його приватизації, обійти конкурентів в отриманні майна та з інших особистих інтересів. Цим, до речі, можна пояснити і неповернення розповсюджених в процесі дослідження анкет частиною підприємців. Гадаємо, що не повернули анкети якраз ті підприємці, яких влаштовує наявність корупції в органах місцевого самоврядування. Між іншим і опитані підприємці не бажали вживати яких-небудь заходів, спрямованих на усунення або обмеження фактів корупції. На запитання "Якщо Ви не повідомили про факт корупції, то чому Ви так вчинили?" більшість підприємців взагалі не відповіла. А отримані відповіді, зводяться в основному до стандартних фраз типу "не буде ніякого впливу", "немає сенсу повідомляти", "марно", "справедливість все одно не переможе", "процес розгляду і з'ясування обставин забрав би дуже багато часу".

Крім звичайної корисливої мотивації, детермінуючий вплив на існування корупції справляє і низьке матеріальне становище державних службовців. Незважаючи на останнє підвищення заробітної плати державним службовцям відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 р. №2288 [3, 1999, №50, ст.2469], вона для службовців органів місцевого самоврядування (а на них на сьогоднішній день в повній мірі поширюється законодавство про державну службу) залишається низькою. Підвищення заробітної плати державним службовцям і престижності державної служби, добровільна відмова осіб, що на ній перебувають, від деяких прав і переваг в порівнянні з пересічним громадянином, але з одержанням додаткових соціальних гарантій (а не декларацій!) з боку держави або місцевого самоврядування, повинні стримати корупцію. Ця проблема повинна вирішуватися комплексно, як державними органами, так і органами місцевого самоврядування. Є з цього приводу і відповідний, нещодавно підписаний, Указ Президента України "Про удосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців і підвищення ефективності використання бюджетних коштів" [3, 2000, №7, ст.262], яким передбачається, зокрема, і перегляд оплати праці державних службовців у бік збільшення з метою залучення на державну службу здібних, перспективних, зацікавлених в результатах своєї праці фахівців, прискорена підготовка законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування і низка інших заходів. Їх реалізація повинна обмежити суб'єктивні чинники існування корупції загалом і в сфері оренди комунального майна. Дуже б хотілось, щоб цей документ не залишився реалізованим тільки на папері, бо поки що помітних змін в діяльності органів місцевого самоврядування не відбулося.

При дослідженні увагу було приділено і об'єктивним чинникам, що зумовлюють існування корупції в сфері оренди комунального майна. З цією метою було вивчено низку локальних нормативних актів з даного питання, а також практику роботи органів місцевого самоврядування м. Харкова щодо виконання цих актів. Аналіз показав, що нормативні акти в даній сфері в основному відповідають чинному законодавству і прийнятті в рамках повноважень, наданих органам місцевого самоврядування Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Однак самі процедури передачі майна в оренду є досить складними і тривалими.

Ускладнюють процедури наступні найбільш поширені чинники:

1. Не дотримуються встановлені строки надання комунального майна в оренду. Так, наприклад, Порядком передачі в оренду майна, яке належить до комунальної власності територіальної громади м. Харкова, затвердженим рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 14 квітня 1999 р. №334 було встановлено, що загальний строк розгляду заяви про оренду комунального майна від дня її реєстрації до повідомлення заявника не повинен перевищувати 15 днів. Але реально в більшості випадків цей строк не витримується, і процес укладення договору оренди значно розтягується у часі. На цю проблему звернули увагу 66% респондентів [11]. А новий Порядок, прийнятий міськвиконкомом у квітні 2000 р., цей строк взагалі "загубив".

2. Термін дії договорів оренди є досить незначним, про що повідомили 47% опитаних. Як правило, договори укладаються на строк не більш одного року, що зобов'язує орендаря щороку його поновлювати і нести додаткові витрати, або ж вишукувати неправомірні шляхи його укладення на більш тривалий строк.

3. При оренді не завжди використовується процедура конкурсу, яка передбачена останніми змінами до Закону України "Про оренду державного і комунального майна". Тим часом, конкурс, який звичайно проводиться конкурсним комітетом або комісією, тобто колегіальним органом, дає можливість завжди зменшити зловживання. Слід зазначити, що Порядок реалізації на конкурентних засадах права на укладення договорів оренди, що належить до комунальної власності м. Харкова, виконавчим комітетом Харківської міської ради був затверджений майже через рік після прийняття Закону України "Про внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [3, 1999, №24, ст.1090]. І лише після того, як певна кількість підприємців подала позовні заяви до арбітражного суду про визнання недійсними окремих рішень міськвиконкому по наданню в оренду нежитлових приміщень поза конкурсом, і суд задовольнив їхні вимоги.

Наведе переконливо свідчить про те, що при бажанні відстояти свої права все ж таки можливо і без вчинення корупційних діянь.

4. Оренда комунального майна надмірно обтяжена різного роду узгодженнями з райвиконкомом і, в більшості випадків, з галузевими управліннями міської ради. Хоча, наприклад, Порядок передачі в оренду майна містить вельми прогресивну в цьому розумінні норму – оренда вважається узгодженою, якщо протягом трьох робочих днів до органу по управлінню комунальною власністю від відповідних райвиконкомів чи управлінь не надійшло ніяких заперечень. Але цей строк також не витримується. Райвиконкоми чи управління або не дають згоду на оренду майна, або надсилають свої зауваження запізно, або намагаються нав'язати додаткові умови, виконання яких повинно обов'язково передувати укладенню договору оренди. Наявність додаткових умов теж є проблемою для отримання майна в оренду для 55% підприємців. Деякі підприємці, щоб уникнути додаткових ускладнень, одержують відповідні узгодження самі, хоч ця функція безпосередньо покладена на виконавчі органи ради. Тим часом, ймовірність корупційних проявів при різного роду узгодженнях є досить високою.

5. Процедура отримання майна в оренду також перевантажена вимогами зайвих або додаткових документів. Так, наприклад, для отримання майна в оренду, раніше безпідставно вимагались від підприємців довідка про фінансово-господарську діяльність або декларація про доходи за останній рік роботи, до того ж підтвержені податковою інспекцією. Враховуючи, що видача таких документів нормативними актами Державної податкової адміністрації України не була передбачена, їх отримання створювало для підприємців додаткові труднощі. При цьому в сучасних умовах очевидно, що показники роботи за попередній рік не завжди свідчать про платоспроможність в поточному році, і наявність таких документів не дає необхідних гарантій по своєчасному внесенню орендної плати в майбутньому. У новому Порядку передачі майна в оренду надання цих зайвих документів вже не передбачено, проте вони з'явилися з певною модифікацією і доповненнями у Порядку реалізації на конкурентних засадах права на укладення договорів оренди.

6. Відсутність банку даних комунального майна і, відповідно, інформації про наявність вільного майна, яке може бути об'єктом оренди. Як правило, така інформація одержується через друзів, знайомих (для підприємців м. Харкова у 54% випадків), посередників на ринку нерухомості, приватно від державних службовців, а не з офіційних джерел органів місцевого самоврядування. Наявність же і доступність банку даних комунального майна з відомостями про потенційні об'єкти оренди надала б підприємцям реальну можливість орендувати це майно у встановленому порядку, зменшити число необґрунтованих відмов у наданні майна в оренду, уникнути фактів приховування об'єктів оренди “для своїх” чи для тих, “хто може більше дати”. А в цілому – підвищити рівень контролю територіальної громади у цій сфері. Тим паче, що створити, наприклад, комп'ютерний варіант такого банку даних на сьогоднішній день не є складною проблемою. В її розв'язанні могли б взяти участь і самі підприємці.

Таким чином, у сфері оренди комунального майна відсутня така складова протидії корупції, як прозорість процесів оренди. Перераховані вище об'єктивні обставини як раз і можуть створювати потенційні умови для корупційних проявів як з боку службовців органів місцевого самоврядування, так і з боку підприємців. Їх усунення дозволить спростити процедури оренди комунального майна, зробити їх механізм більш відкритим, менш складним і, відповідно, зменшити можливості для корупційних зловживань, а також частково ліквідувати підґрунтя корупції. Для цього потрібно внести необхідні зміни і доповнення до відповідних локальних актів органів місцевого самоврядування, надати їм більш чіткої нормативності, узгодити між собою діяльність виконавчих органів та посилити відповідальність службовців органів місцевого самоврядування.

І взагалі, органи місцевого самоврядування повинні пам'ятати, що вони створені для задоволення потреб і інтересів територіальної громади, для забезпечення прав громадян, а не навпаки. І реальним власником комунального майна є територіальна громада, а не певні органи чи окремі посадові особи, які вважають себе “повними господарями” на відповідній території чи у відповідній сфері діяльності з необмеженим колом прав і мінімальним обсягом обов'язків.

Хотілось би ще наголосити, що ефективність боротьби з корупцією залежить не тільки, як підкреслюється в літературі, від наявності “політичної волі” [6, с.202], а й від реального бажання кожного з нас протидіяти цьому ганебному явищу. В.В. Лунєєв у своїй рецензії на книгу “Криминологические исследования в мире” зазначив: “В кожній країні існує така (по рівню і характеру) злочинність, наскільки її народ схильний до самоконтролю в інтересах всього суспільства, наскільки він хоче себе контролювати, наскільки він може себе контролювати, наскільки їм усвідомлена діалектика свободи і необхідності” [10, с.123]. Це в повній мірі стосується і корупції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кесслер В. Україна посіла 23 місце у міжнародному рейтингу корумпованості // Галицькі контракти. – 2000. - №5. – 31 січ.-6 лют.
2. Вісник Верховного Суду України.
3. Офіційний вісник України.
4. Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: Матеріали “круглого столу” 5 червня 1998 р., м. Харків / Відп. ред. О.Г. Кальман, Л.В. Дорош. – Харків, 1999.
5. Питання національної доброчесності: Аналіт. звіт. – К.: Право, 1998.
6. Кальман О. Проблеми боротьби з корупцією на сучасному етапі державотворення // Вісник Академії правових наук України. - 1999. - №1.

7. Євдокимов В. Судова влада і корупція // Юридичний вісник України. – 1999. – №15. – 15-21 квіт.
8. Кузьменко Б. Корупція та економічна злочинність в сучасній Україні: вплив на національну безпеку держави // Право України. - 1997. - №7.
9. Держава не буде донором корумпованих хапуг: Виступ Президента України Леоніда Кучми на розширеному засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю // Урядовий кур'єр. - 1999. - №236. - 16 груд.
10. Лунеев В.В. [Рецензія] // Государство и право. - 1997. - № 7. – Рец. на кн.: Криминологические исследования в мире / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. – М.: Манускрипт, 1995.
11. Тут і далі також використані результати дослідження процесів оренди комунального майна, проведеного в рамках програми “Регуляторна реформа в Україні”, оприлюднених на конференції, яка відбулась 5 червня 2000 р. у м. Києві.

Миرونюк Р.В.
(м.Київ)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ПРИ ПРИПИНЕННІ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Виконавче провадження є заключним етапом провадження в справах про адміністративні правопорушення. В процесі його здійснення реалізуються міри адміністративного примусу і разом з тим досягається виконання юридичними санкціями їх соціальної функції. Це забезпечується реальним виконанням накладених адміністративних стягнень, що в кінцевому результаті визначає ефективність адміністративно-юрисдикційного процесу.

Законодавство про адміністративні правопорушення містить принципово нову норму про те, що питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову. Але при виконанні таких постанов виникають ряд складних питань, які стосуються не тільки власне виконання, але і від яких залежить своєчасність, правильність і повнота виконання постанов. При цьому органи виконання зустрічаються з перешкодами, які викликані недостатнім нормативним урегулюванням порядку вирішення окремих питань провадження. Діюче законодавство, яке регулює порядок здійснення виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення, а здебільшого це Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі Кодекс), не містить навіть приблизного переліку питань, які підлягають вирішенню при виконанні постанов, а процедура їх розгляду поки що залишається без необхідної правової регламентації. Одне із низки таких питань є питання про припинення виконання постанов про накладення адміністративних стягнень та порядку його здійснення.

Діючим законодавством передбачено, що припинення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється за наявності трьох обставин: 1) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 2) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 3) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі (ст. 302 Кодексу). Наукові дослідження провідних вчених-адміністративістів та правозастосовча практика підказують необхідність доповнення статті 302 Кодексу пунктами 4 та 5 такого змісту:

“4) закінчення строку давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, встановленого статтею 302 Кодексу 5) скасування постанови про накладення адміністративного стягнення з припиненням провадження в справі про адміністративне правопорушення” [1].

Необхідність доповнення ст. 302 Кодексу пунктом 4 викликана наступним. Так, згідно ст. 299 Кодексу, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено законодавством. Отже момент початку виконання постанови слід вважати момент її винесення. Також, відповідно до ст. 303 Кодексу, не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо вона не була звернута до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. Фактично положення даної норми означає, що орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, зобов'язаний у вказаний строк передати постанову суб'єкту виконання цієї постанови. Отже, строком давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення слід вважати термін часу, який минув з моменту винесення постанови до початку фактичного її виконання (момент прийняття її для виконання виконавцем). Виходячи з цих положень, можна зробити висновок про те, що в період протікання строку давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення сама ця постанова вже виконується, тому на момент закінчення строку давності можна говорити про припинення виконання постанови (мається на увазі доцільність використання самого терміну “припинення”). Отже, закінчення строку давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення може слугувати обставиною, за якої виконання даної постанови припиняється.

Що стосується такої обставини припинення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, як скасування даної постанови з припиненням провадження в справах про адміністративні правопорушення, то її існування є досить доречним. Адже постанова про накладення адміністративного стягнення до часу її скасування нерідко виявляється повністю або частково виконаною. Тому скасування такої постанови, коли вона повністю або частково виконана потребує припинення її виконання.