

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ДЕПУТАТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

Підпала І. В.

Стаття присвячена особливостям запобігання і протидії корупційних проявів у публічній сфері депутатів місцевих рад. Досліджено сутність правового регулювання у сфері боротьби з корупційними проявами в депутатській діяльності, так як низка нормативних положень має рамковий характер та потребує розширення законодавчих актів у сфері фінансового контролю публічної діяльності, запобігання конфлікту інтересів та інше. Проведено аналіз основних механізмів запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності місцевих рад. З урахуванням публічності у здійсненні депутатської діяльності висвітлюється рівень довіри суспільства до органів влади і політиків, що в нашій країні потребує покращення, саме тому особливої актуальності набуває дієве правове регулювання у сфері протидії корупції, насамперед в частині пов'язаній з виконанням депутатом своїх функцій наданих державою. Тому, в сучасних умовах депутати відіграють ключову роль у створенні правової основи антикорупційної політики, так як ступінь добросовісності депутатської поведінки значно визначає ефективність або неефективність протидії корупції в інших сферах суспільного життя.

**Ключові слова:** корупція, конфлікт інтересів, антикорупційна політика, депутатська діяльність, місцеве самоврядування, публічна сфера.

### Pidpala I. V. Peculiarities of preventing and countering corruption in the parliamentary activity of local councils

The article is devoted to the features of preventing and countering corruption in the public sphere of parliamentary activity. The essence of legal regulation in the field of combating corruption in parliamentary activity has been studied, as a number of normative provisions are of a framework nature and require the expansion of legislative acts in the field of financial control of public activity, prevention of conflicts of interests and other. An analysis of the main mechanisms for preventing conflicts of interest and corruption in the parliamentary activities of local councils was carried out. Taking into account the publicity in the implementation of the deputy's activities, the level of public trust in authorities

and politicians is highlighted, which in our country needs to be improved, which is why effective legal regulation in the field of combating corruption acquires special relevance, primarily in the part related to the deputy's performance of his functions provided by the state. Therefore, in modern conditions, deputies play a key role in creating the legal basis of anti-corruption policy, since the degree of integrity of deputy behavior significantly determines the effectiveness or ineffectiveness of countering corruption in other spheres of public life.

**Key words:** corruption, conflict of interests, anti-corruption policy, deputy activity, local self-government, public sphere.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Згідно Закону України «Про запобігання корупції», депутати місцевих рад належать до категорії осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто вони є суб'єктами, що підпадають під дію зазначеного закону. На відміну від народних депутатів України, які також належать до цієї категорії, депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження на громадських засадах. З огляду на це, на них не поширюється діюча для народних депутатів заборона суміщати свій депутатський мандат з іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю.

Закріплене у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» право депутата сільської, селищної, міської, районної чи обласної ради здійснювати свої представницькі повноваження «не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю» обумовлює належність депутатів місцевих рад до групи ризику з великою вірогідністю виникнення конфлікту інтересів. Саме тому питання запобігання і врегулювання конфлікту інтересів депутатів місцевих рад сьогодні є одним з найбільш нагальних питань, що повинен стояти на порядку денному реформи у сфері місцевого самоврядування та протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженнями питань

запобігання корупції займалися такі вчені, як Дем'ячук Ю. В., Манзюк В. В., Шатров С. О., Бугайчук К.Л., Дмитрієв Ю., а саме вивченням питання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад залишилося поза увагою та потребує подальшого дослідження.

**Метою статті** є дослідження особливостей запобігання і протидії корупції у діяльності депутатів місцевих рад.

**Виклад основного матеріалу.** Депутат - особа, обрана виборцями відповідного виборчого округу до представницького органу державної влади або до органу місцевого самоврядування, тобто виборний представник народу у певних органах влади.

Головною функцією депутата місцевої ради є контроль від імені громади та виборців за всім, що відбувається на місцевому рівні. Функція контролю закріплена чинним законодавством, у законах про місцеве самоврядування, про статус місцевих депутатів, а також у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Для здійснення громадського контролю, особливо за документами місцевої влади, депутат є найпотужнішою фігурою на місцевому рівні для здійснення такої діяльності з метою запобігання корупції [1].

Функція контролю є ефективною коли починається із завчасного вивчення проектів рішень виконавчого комітету, а також самої ради. Для депутатів районних та обласних рад вивчення проектів рішень рад та виконкомів громад своєї території, а також власної ради є першочерговим завданням щодо запобігання проявам корупції. Після змін у законодавстві проекти рішень оприлюднюються обов'язково. Без оприлюднення проекту для громадян розгляд проекту є незаконним, про що слід попереджати ради та виконавчі комітети.

Кожен проект рішення ради чи виконкому оприлюднюється мінімум за 10 робочих днів до розгляду, а інколи за місяць і більше. Недотримання цього терміну є прямою підставою для скасування прийнятого рішення через суд. Головне із завдань депутата при здійсненні своєї діяльності внести в протокол попередження, проконтролювати, щоб у протоколах та стенограмах було чітко зафіксовано, що депутат попереджав усіх присутніх, що рішення місцевої ради або виконавчого комітету може бути скасоване через відсутність попереднього оприлюднення проекту або недотримання термінів. Протягом строку оприлюднення є час для аналізу проектів, можливість надання пропозиції чи зауваження до текстів проектів

рішень. Такі дії є вагомими та збільшують вірогідність прийняття виваженого рішення, що завчасно зменшує прояви корупційної складової [2].

Коли проекти рішень проходять відповідну процедуру вони підлягають ухваленню. Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» всі ухвалені рішення та підписані розпорядження набувають чинності тільки після їх оприлюднення, а в актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом. Отже, голова ради та секретар ради (заступник) зобов'язані оприлюднювати всі рішення сесії ради, виконавчого комітету та розпорядження голови на офіційному вебсайті ради. Якщо у депутата після прочитання тексту акту з'явилися зауваження чи пропозиції, то обов'язково оформляють їх письмово і подають до ради на розгляд, при виявленні порушень до рішення вносяться зміни чи поправки або взагалі скасовується [3].

Для запобігання корупційним ризикам депутат в своїй діяльності повинен ознайомлюватися з документами, вести особистий контроль та брати особисту участь у засіданнях. Щоб охопити всі засідання та всі робочі групи всіх органів, депутату слід активно планувати свою громадську роботу. При особистому контролі, депутат має більше прав, як право на виступ, внесення питання в порядок денний, дорадчий голос, внесення проекту рішення, право на запитання, на подання довідки, на дебати тощо. Такі заходи є ефективними, так як порушення можливо виявити відразу і уникнути їх подальшого просування та запобігти корупційним проявам.

Станом на сьогодні жоден закон не дає підстав провести закриті засідання сесії, комісії, виконкому, президії місцевої влади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає можливість місцевій раді тільки встановити процедуру відвідування, зокрема правила поведінки, спосіб отримання слова тощо, але місцева рада не може обмежити право відвідувати засідання, обмежити місцями, вимогою про завчасне повідомлення тощо. До того ж усі мають право не тільки вільно відвідувати засідання, але й записувати все, що

відбувається. Прогресивні ради записують себе самі. Крім того, багато місцевих рад ведуть відеоархіви власних засідань, інколи навіть не з однієї, а з кількох камер. Відеоархіви, які створюють місцеві влади, не тільки сприяють прозорості, але й захищають від корупційної складової [4].

Місцеві ради у своїх регламентах та положеннях визначають процедури підготовки, обговорення та прийняття рішень сесією чи виконавчим комітетом. У функцію контролю депутата входить слідкувати за дотриманням процедур у роботі органів місцевого самоврядування, і якщо такі процедури порушені, то подавати позов до адміністративного суду, так як дуже часто із недосвідченості в органах місцевого самоврядування відбувається проведення закритих засідань, що є порушенням законодавства та можливості присутності корупційних ризиків.

Протоколи сесій ради та засідань постійних депутатських комісій повинні бути оприлюднені на вебсайті ради. Перечитуючи ці офіційні документи, депутат зможе відразу аналізувати хід засідань. Також важливо мати можливість читати висновки та рекомендації постійних депутатських комісій, для того щоб розуміти попередню позицію депутатських фракцій та окремих депутатів щодо питань порядку денного. У випадку відсутності оприлюднених протоколів сесій, засідань, комісій слід притягувати винних до відповідальності. А якщо протоколи оприлюднені, їх слід аналізувати та дивитися, хто і за що голосує. По-перше, голосування в раді стали поіменними, а по-друге - запроваджено поняття «конфлікту інтересів». Тільки громада може перевірити, як голосують особи, що мали право голосу: в інтересах громади чи у власних. Такі заходи є прямим чинником запобігання корупції [5].

За останні роки створено багато можливостей відкритого пошуку інформації про закупівлю товарів, послуг та робіт. Контроль за витрачанням коштів бюджету та комунальних підприємств розширено. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» зобов'язує публікувати на вебсайті інформацію про використання бюджетних коштів та коштів підприємств, отриманих ними від господарської діяльності. Тому, депутат може слідкувати за планами місцевої влади щодо закупівель, адже на вебсайті [prozorro.gov.ua](http://prozorro.gov.ua) оприлюднюється план закупівель та додатки до плану, у яких є інформація про допорогові закупівлі. Інформацію про юридичних осіб чи фізичних осіб - підприємців, які отримали бюджетні кошти, можна знайти на вебсайті. Можна дослідити,

скільки фактично коштувала та чи інша послуга (вебсайт або інформаційний запит), і при тому перевірити реальне використання бюджетних коштів у рішеннях ради про бюджет з урахуванням змін до нього та у звітах про виконання бюджету. Тобто, спочатку треба витребувати інформацію, яка цікавить, а потім подивитися, що відбувається насправді [2].

У такий спосіб контролю депутат може моніторити, чи дійсно проводяться ті чи інші роботи, і таким чином запобігти неефективному витрачання коштів громади та виявити осіб, які мали приватний інтерес.

Місцеві ради часто ухвалюють десятки цільових програм, проте рідко визначають чіткі кількісні та якісні показники, які є в паспорті програми, а також заходи, на які витрачаються бюджетні кошти за цією програмою. Тому, коли виконавці цільових програм звітують про виконання програм на основі очікуваних результатів, неможливо визначити ефективність витрачання коштів, а при проведенні особистого депутатського аналізу та контролю це можна встановити. Отже, бюджетний та фінансовий контроль передбачає використання багатьох механізмів, наведених вище, та може запобігати корупції, позитивно впливати на роботу органів влади [3].

На сьогодні дуже часто відбуваються випадки закритих засідань сесії, особливо, що містять вирішення питань щодо виборчих посад. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», голосування за голову ради чи заступника відбувається таємно депутатами ради під час засідання сесії.

Обласні ради мають унікальну форму виборів. Вибори голови міста, президента відбуваються прямим голосуванням, а проміжна ланка - обласні - непрямою. До того ж, наприклад, голова обласної ради захищений від переобрання лише на один рік, що може призвести до певних маніпуляцій. Голова обласної ради, як і міської, повинен мати важелі впливу на розпорядників коштів. Наразі ж відбувається так, що бюджет ухвалює обласна рада, а розподіляє - обласна державна адміністрація, призначена президентом. Виходить, що територіальна громада області фактично не впливає на діяльність обласної державної адміністрації. Тобто, проглядається дуалізм влади. Для того, щоб була відповідальність, центр влади має знаходитися в області. Вже декілька років, планується ліквідувати обласні державні адміністрації та ввести інститут префектів, який буде відслідковувати відповідність законам та Конституції

України всіх рішень, прийнятих місцевою владою. Обласна рада зможе створити уряд області, тобто стати розпорядником коштів. Завдання поляже тільки в тому, щоб зробити в області ту модель, яка існує у містах. При цьому варто звернути увагу на практику деяких європейських міст. Річ у тому, що одна людина не може бути спеціалістом у всіх галузях. Вести політичну боротьбу й при цьому професійно керувати містом - досить важко.

Є доцільність розділити повноваження: міський голова - як президент міста, очолює представницьку вертикаль, представляє інтереси міста, спілкується з керівництвом країни, а керувати виконавчою вертикаллю призначають керуючого, який не йде у політику, а працює за контрактом. Такий підхід варто застосувати на рівні області: голову обласної ради обирати прямим голосуванням, а на засіданні сесії призначати керуючого - керівника уряду області, який відповідатиме за всю виконавчу вертикаль області. Тоді є шанс, що це місце займуть професіонали. Концентрація влади в одних руках, особливо на місцевому рівні, може призвести до виникнення небезпеки, тому питання виборів до обласних рад потрібно винести на широке експертне обговорення [6].

На сьогодні, організація і проведення таємного голосування з обрання голови, першого заступника та заступників голови обласної ради покладається на лічильну комісію. Лічильна комісія обирає зі свого складу голову та секретаря комісії. До складу лічильної комісії не можуть входити депутати, кандидатури яких висунуті для обрання на посаду голови, першого заступника та заступників голови обласної ради. Лічильна комісія визначає час, місце і порядок організації голосування, доводить їх до відома всіх депутатів, визначає зміст і форму бюлетенів (з наступним затвердженням радою) та організує їх виготовлення. Але, як вбачається комісія обирається на сесії ради, а бюлетені вже завчасно підготовлені, тобто комісія працювала до призначення. Депутати обласної ради під час роботи на пленарному засіданні сприяють співробітництву, досягненню згоди і мають право на один виступ з питання, що розглядається радою. Надання права депутату на повторний виступ з одного і того ж питання вирішується радою.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», голова обласної ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням [7].

Кожен депутат має право пропонувати для обговорення будь-яку кандидатуру для обрання

на посаду голови обласної ради, в тому числі й в порядку самовисування. У бюлетень для таємного голосування включаються всі запропоновані кандидатури, крім тих, що заявили про самовідвід. Прізвища висунутих кандидатур розміщуються в бюлетені в алфавітному порядку. Кожному депутату видається один бюлетень для таємного голосування по виборах голови обласної ради. Бюлетені для таємного голосування видаються депутатам членами лічильної комісії згідно зі списком депутатів при пред'явленні ними тимчасового посвідчення чи іншого документу, який посвідчує особу. За отриманий бюлетень депутат ставить особистий підпис. Депутат користується правом одного голосу, що засвідчує волевиявлення депутата. Час, місце і порядок організації голосування визначає лічильна комісія. Після закінчення голосування лічильна комісія розкриває виборчу скриньку для таємного голосування та підраховує голоси. Прізвища, дописані в бюлетені, при підрахунку голосів не враховуються. Про результати таємного голосування лічильна комісія складає протокол, який підписується всіма членами комісії та затверджується обласною радою. Обраним на посаду голови обласної ради вважається кандидат, який набрав більше половини голосів від загального складу ради [8].

Перший заступник та заступники голови обласної ради обираються відповідною радою у межах строку її повноважень з числа депутатів ради шляхом таємного голосування. Голова обласної ради вносить пропозиції щодо обрання першого заступника та заступників голови обласної ради. Проведення таємного голосування та встановлення результатів виборів першого заступника та заступників голови обласної ради відбувається за процедурою, встановленою для обрання голови обласної ради. Про результати таємного голосування про обрання першого заступника та заступників голови обласної ради лічильна комісія складає протоколи, які підписуються усіма членами комісії та затверджуються обласною радою. Обраними на посади першого заступника голови та заступників голови обласної ради вважаються кандидати, які набрали більше половини голосів від загального складу ради. Таким чином, як існує на практиці заступники обираються лише за пропозицією голови обласної ради без попереднього обговорення, наприклад у обласній раді пропозиція мала лише одного кандидата, що унеможливило здійснити відбір серед кандидатів і віддати свій голос кращому кандидату за власним волевиявленням,

тому можна говорити щодо виникнення ризиків власних інтересів та корупційних проявів [7].

Закон України «Про запобігання корупції» розкриває сутність таких проявів, а саме, виділяє два типи конфлікту інтересів - потенційний та реальний. Потенційним конфліктом інтересів є наявність у депутата приватного інтересу в сфері, в якій він виконує свої представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття ним рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання своїх представницьких повноважень. У той же час реальний конфлікт інтересів може бути визначений як суперечність між приватним інтересом депутата та його представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття ним рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання своїх представницьких повноважень. Тому, концентрація влади в одних руках, призводить до виникнення ризиків з великою вірогідністю щодо присутності корупційних проявів та обмеження прав депутатів завчасно оцінити кандидата, така ситуація повинна бути врегульована за допомогою внесення змін до законодавства. У зв'язку з відсутністю автентичного тлумачення та сформованої судової практики питання чіткого розмежування потенційного та реального конфлікту інтересів залишається відкритим. З наведених визначень вбачається, що при потенційному конфлікті інтересів (на відміну від реального) приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення дій лише у майбутньому при настанні певних обставин. Однак у разі, якщо фактичні обставини зміняться або відбудеться певна подія, такий конфлікт інтересів може перетворитись з потенційного на реальний [9].

Ризики конфліктів присутні і при утворенні депутатських комісій, наприклад, рішенням ради було створено тимчасову контрольну комісію з питань перевірки законності видачі дозволів на розміщення реклами. У випадку, якщо під час роботи даної комісії член сім'ї одного з депутатів, що входить до складу комісії, став одним з співвласників місцевого рекламного агентства, то у зазначеного депутата виникне потенційний конфлікт інтересів. У разі ж настання певної події (наприклад, початку перевірки законності видачі дозволів саме цьому рекламному агентству) зазначений інтерес «актуалізується», і потенційний конфлікт інтересів перетворюється на реальний.

Конфлікт між приватним інтересом та представницькими повноваженнями може виникнути навіть у особи, що добросовісно вживає усіх можливих заходів щодо недопущення конфлікту інтересів. При цьому важливо розуміти, що сам факт існування конфлікту інтересів не є ані злочином, ані правопорушенням, ані порушенням правил депутатської етики. Конфлікт інтересів перетворюється на корупційне правопорушення лише тоді, коли про нього не було належним чином заявлено або особа вчинила певні дії під його впливом. Усвідомлюючи наявність у будь-якої особи приватного інтересу та можливості конфлікту цього інтересу з її публічними обов'язками, у Законі України «Про запобігання корупції» визначено чіткий алгоритм дій при виявленні конфлікту інтересів. Депутат, який виявив у себе конфлікт інтересів має повідомити про нього та не брати участь в обговоренні чи голосуванні відповідного питання на засіданні ради або комісії. Контроль за дотриманням зазначених вимог та надання роз'яснень з питань конфлікту інтересів відповідно до ч. 2 статті 59<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладається на постійну комісію ради, до функціональної спрямованості якої належить питання запобігання корупції [10].

**Висновки.** Таким чином, оформленими наслідками роботи місцевої влади є документи. І усі документи місцевої влади набувають чинності в той день, у який вони оприлюднені, а право на публічну інформацію про роботу влади гарантується законом. Отже, важливо знати не тільки день, коли документ було прийнято, але й день, коли документ було оприлюднено, тобто день набуття чинності. Тому, біля кожного документа ставиться дата оприлюднення, це вимога закону. А робота представника від громади зобов'язує вести контроль за усіма складовими місцевої влади, який є запорукою у запобіганні корупції. В контексті загальнодержавного курсу на боротьбу з корупцією та децентралізацію питання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад є актуальним як ніколи. У зв'язку з відсутністю безпосереднього керівника, виборністю посади та дозволом суміщати представницький мандат з іншими видами діяльності питання конфлікту інтересів у діяльності депутата місцевої ради потребує додаткового законодавчого регулювання. Саме тому на виконання вимог частини першої статті 35 Закону «Про запобігання корупції» є необхідність

доповнити профільні Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про статус депутатів місцевих рад» спеціальними положеннями про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у депутатів місцевих рад.

Проте найбільші зміни мають відбутись у правовій культурі самих депутатів. Саме тоді, коли кожен депутат усвідомить свій обов'язок заявляти про наявність у нього конфлікту інтересів та утримуватись від будь-яких дій за таких обставин, наша держава отримає реальне місцеве самоврядування, що діятиме виключно в інтересах територіальної громади відповідного села, селища, міста, області.

### Література

1. Депутатський контроль - важлива складова діяльності. URL: <https://politovita.ba.org.ua/povynu/deputatskyj-kontrol-vazhlyva-skladova-diyalnosti/>

2. Михненко А. М., Руснак О. В. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. - 4те вид. перероблене й доповнене: ДННУ «Академія фін. Управління», 2013. 666 с.

3. Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування (ОТГ). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/62/mod2web.pdf>

4. Як зробити місцеву владу прозоришою. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatitychnyy-zvit-prozorist.pdf>

5. Депутатський контроль важель у місцевому самоврядуванні. URL: <https://ukrainska-gromada.gov.ua/goverment/deputatskyj-kontrol-vazhlyva-skladova-miscezevogo-samovryaduvannya.html>

6. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Право знати все про податки і збори. 10.04.2015 № 14. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?ssue=209>

7. Вибори голови обласної ради: чи потрібні зміни? URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vyboru-holovy-oblasnoi-rady-chy-potribni-zminy/>

8. Регламент Миколаївської обласної ради 8 скликання. URL: <https://www.mk.oblrada.gov.ua/UserFiles/decreeProject/1616759550605dcafed6e63.pdf>

9. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL: [https://vkr.ua/publication/konflikt\\_interesiv\\_u\\_diyalnosti\\_deputativ\\_mistsevikh\\_rad](https://vkr.ua/publication/konflikt_interesiv_u_diyalnosti_deputativ_mistsevikh_rad)

10. Бугайчук К.Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/1yssewFQy74zW80X0SNXLbDA-yQ3bpHT.pdf>

*Підпала І. В.,  
депутат Миколаївської обласної ради,  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*