

## НЕДОЛІКИ ВІТЧИЗНЯНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

### DISADVANTAGES OF DOMESTIC LEGAL REGULATION REGARDING THE PURPOSE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF LOCAL COUNCILS AND THE WAYS TO SOLVE THEM

**Мусієнко М.Ю.**, студент V курсу  
кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
*Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету*

**Резнік О.М.**, д.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
*Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету*

Стаття присвячена дослідженню недоліків вітчизняного нормативно-правового регулювання щодо притягнення до адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад та шляхів їх вирішення. Доведено важливість дослідження питання адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад, що зумовлено міжнародно-правовими зобов'язаннями України, перетвореннями у соціально-економічній і політичній сферах, а також появою нових форм отримання неправомірної вигоди означеною категорією осіб. Виокремлено найбільш характерні адміністративні порушення, що вчиняються депутатами сільських рад. Визначено, що у діяльності депутатів місцевих рад вкрай актуальною є проблема одержання ними подарунків і у зв'язку з цим запропоновано унормувати порядок отримання подарунків вказаними особами. Проаналізовано сайт Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, на підставі чого зроблено висновок про порушення депутатами місцевих рад своєчасності подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік та запропоновано збільшити розмір штрафу за вказане адміністративне порушення. Запропоновано доповнити ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення нормою у частині доповнення видів діяльності, яку заборонено здійснювати депутатам місцевих рад, що, у свою чергу, допомогло б уникнути конфлікту інтересів. Зроблено уточнення стосовно того, коли виникнення конфлікту інтересів є корупційним правопорушенням. Запропоновано внести зміни до Регламентів сільської, селищної та міської ради з приводу виникнення у депутата конфлікту інтересів з питання, яке виноситься на голосування. Рекомендовано запровадити сучасне законодавство, яке міститиме визначення конфлікту інтересів відповідно до найефективнішої світової практики, а також дієвий і надійний механізм імплементації відповідного законодавства. Наголошено на важливості встановлення на законодавчому рівні надійного захисту викривачів, тобто третіх осіб, які повідомили про певні правопорушення депутатами місцевих рад. Зауважено, що нагальною є потребою у прийнятті Кодексу поведінки депутатів місцевих рад. Запропоновано доповнення до законодавства, що додатково урегулює конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад.

**Ключові слова:** депутат місцевої ради, Кодекс поведінки, конфлікт інтересів, корупція, неправомірна вигода.

The article is devoted to the study of the shortcomings of the national regulatory framework regarding the bringing to administrative responsibility of deputies of local councils and ways of their solution. The importance of the study of the issue of administrative responsibility of the deputies of local councils, which is conditioned by the international legal obligations of Ukraine, transformations in the socio-economic and political spheres, as well as the emergence of new forms of obtaining undue benefits by a certain category of persons, have been proved. The most characteristic administrative violations committed by the deputies of the village councils are distinguished. It has been determined that the problem of receiving gifts by the deputies of local councils is extremely urgent and in this connection it is proposed to standardize the order of receiving gifts by the indicated persons. The site of the Unified State Register of Persons Who Corrupt or Corrupt the Offense was analyzed, on the basis of which it was concluded that the deputies of local councils violated the timeliness of filing a declaration of a person authorized to perform the functions of the state or local self-government for the last year and offered a fine administrative violation specified. It is proposed to supplement Art. 172-4 of the Code of Administrative Offenses is a norm in the part of supplementation of activities, which is forbidden to be performed by deputies of local councils, which, in turn, would help to avoid conflict of interests. Clarification has been made as to when the appearance of a conflict of interest is a corruption offense. It is proposed to amend the Regulations of the village, settlement and city council regarding the occurrence of a conflict of interest in a deputy on a matter which is put to the vote. It is recommended to introduce modern legislation that defines conflicts of interest in accordance with the best practices in the world, as well as an effective and reliable mechanism for implementing the relevant legislation. The importance of establishing at the legislative level reliable protection of convicts, that is, third parties, who reported certain offenses by members of local councils, was emphasized. It was noted that there was an urgent need to adopt the Code of Conduct for Deputies of Local Councils. An amendment to the legislation is proposed, which further regulates the conflict of interests in the activity of local council deputies.

**Key words:** local council member, Code of Conduct, conflict of interest, corruption, undue gain.

**Постановка проблеми.** Реформа інституту адміністративної відповідальності зумовлена не лише взяттям Україною на себе міжнародно-правових зобов'язань, але й соціально-економічними й політичними перетвореннями. Поряд з цим, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» вимагає впровадження в країні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції світу. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за векторами відповідальності, безпеки, розвитку. При цьому першочерговою є реалізація таких реформ і програм як децентралізація, оновлення влади та антикорупційна реформа [1].

Ситуація погіршується ще й тим, що останнім часом з'явилися нові форми отримання неправомірної вигоди, а саме:

- 1) безпосередня участь депутатів усіх рівнів і членів їх сімей у комерційній діяльності для одержання особистого чи корпоративного прибутку;
- 2) використання посадового становища для «перекачування» державних коштів та матеріальних цінностей в комерційні структури і переведення грошей у готівку;
- 3) використання посадового становища для впливу на засоби масової інформації з метою здобуття особистої та корпоративної вигоди;

4) використання депутатами підставних осіб та родичів у комерційних структурах з метою здобуття особистого чи корпоративного прибутку;

4) використання посадового становища для маніпулювання інформацією з метою одержання особистої та корпоративної вигоди;

5) лобіювання прийняття нормативних актів в інтересах певних угруповань тощо [2, с. 22–23]. Для успішної реалізації згаданих реформ і подолання цих та інших проблем необхідно переглянути недоліки вітчизняного нормативно-правового регулювання щодо притягнення до адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад та запропонувати шляхи їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі недоліки вітчизняного нормативно-правового регулювання щодо притягнення до адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад та шляхи їх вирішення досліджували такі науковці як Б. Костенко, А. Кухарук, А. Пашинський, У. Полтавець, О. Токар-Остапенко, Я. Юрчишин та ін.

**Мета статті** – виокремити недоліки вітчизняного нормативно-правового регулювання щодо притягнення до адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад і запропонувати шляхи їх вирішення.

**Вклад основного матеріалу.** Зважаючи на те, що для депутатів сільських рад найбільш характерним є такі адміністративні порушення, як неправомірна відмова у наданні передбаченої законом інформації, умисне затримання її, надання недостовірної чи неповної інформації, незаконне сприяння, з використанням свого службового становища, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності [2, с. 22], варто посилити адміністративну відповідальність за вказане.

У діяльності депутатів місцевих рад вкрай актуальною є проблема одержання ними подарунків. Тому унормування порядку отримання подарунків є вкрай важливим заходом, що попередить корупційну складову у діяльності таких осіб. Зокрема, рекомендується чітко визначити перелік подарунків, які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, адже законодавством лише передбачено, що депутати місцевих рад можуть отримувати такі подарунки, якщо їх вартість не більша за один прожитковий мінімум для працездатних осіб.

Аналіз сайту Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [3], дає підстави стверджувати, що депутати місцевих рад досить часто несвоєчасно подають декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік. Як наслідок, вони визнаються винними у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення. До них застосовується адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить вісімсот п'ятдесят гривень. Вважаємо, що зазначений розмір штрафу потрібно збільшити з метою недопущення подальшого порушення норм адміністративного законодавства та сумлінного виконання обов'язку щодо своєчасного подання декларації. До того ж, це буде стримуючим і виховним фактором, що підвищить добросовісність депутата відповідної ради.

Кодекс України про адміністративні правопорушення накладає відповідальність за сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності як штраф від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією доходу від підприємницької діяльності. Однак враховуючи, що наявність корпоративних прав не є підприємницькою діяльністю, а контроль за передачею корпоративних прав здійснюється спорадично, відповідальність за ведення депутатами бізнесу фактично відсутня [4, с. 8]. Отже, це потребує вирішення на законо-

давчому рівні шляхом внесення змін до ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині доповнення видів діяльності, яку заборонено здійснювати депутатам місцевих рад. Тобто повинна бути чітка вказівка, що вказаним особам забороняється володіти корпоративними правами, а також забороняється передавати такі права членам сім'ї, що допоможе уникнути конфлікту інтересів. Така передача можлива лише третім особам.

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. У зв'язку з цим, нагальним є питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутата місцевої ради, що також зумовлено і реформами у сфері місцевого самоврядування та прогидії корупції. Поряд з цим варто розуміти, що виникнення конфлікту інтересів є корупційним правопорушенням лише у тому випадку, коли про нього не було належним чином заявлено та/або особа вчинила певні дії під його впливом, інакше – це не вважається злочином чи адміністративним проступком [5].

У Законі України «Про запобігання корупції» зазначається, що правила врегулювання конфлікту інтересів депутатів місцевих рад мають визначатись законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів [6]. Однак у законі, що регулює статус депутатів місцевих рад немає згадки про конфлікт інтересів, а закон, що визначає засади відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування містить лише загальні норми щодо конфлікту інтересів, обмежуючись лише зауваженням, що депутат сільської, селищної, міської ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання [7].

Зважаючи на вищевикладене, доречно внести зміни до Регламентів сільської, селищної та міської ради норми, згідно з якою у разі виникнення у депутата конфлікту інтересів з питання, яке виноситься на голосування, він повинен в обов'язковому порядку повідомити про це до початку голосування та утриматися від права голосу. При цьому таке повідомлення обов'язково підлягає занесенню до протоколу засідання.

Також щодо конфлікту інтересів Україні рекомендується запровадити сучасне законодавство без подальшого зволікання, яке має містити визначення конфлікту інтересів відповідно до найефективнішої світової практики й передбачати ясний та ефективний набір обмежень, а також дієвий і надійний механізм імплементації відповідного законодавства. Важливо розглянути можливість розроблення спеціальних правил щодо конфлікту інтересів для різних категорій посадових осіб, різних гілок влади та службовців різного рівня. Також рекомендується забезпечити наявність ефективного інституційного механізму для управління та контролю за реалізацією положень щодо конфлікту інтересів [8, с. 19].

3-поміж усього іншого, важливим є встановлення на законодавчому рівні надійного захисту викривачів, тобто третіх осіб, які повідомили про певні правопорушення депутатами місцевих рад. У такому разі депутати не уникатимуть адміністративної відповідальності у зв'язку зі своєчасним реагуванням відповідних органів на повідомлення третіх осіб про адміністративні правопорушення. Але для цього повинна існувати ще й воля уповноважених осіб на розслідування й притягнення до відповідальності тих, хто скоїв проступок.

Зважаючи на досвід зарубіжних країн, нагальною є потребою у прийнятті Кодексу поведінки депутатів

місцевих рад. Зазвичай кодекси поведінки є доповненням до існуючих нормативно-правових актів і заходів впливу, охоплюють такі питання, як подарунок і винагорода, заборонені види оплачуваної діяльності й роботи за сумісництвом, звітність про доходи, участь у політичній діяльності, доступ до конфіденційної інформації та зловживання службовим становищем [9]. Крім цього, вважаємо, що у такому кодексі мають бути норми, які встановлюватимуть правила поведінки, яких повинні дотримуватися депутати, їх службові обов'язки, процедури роботи депутатів із виборцями та засобами масової інформації, а також санкції за порушення зазначених правил. Також такий кодекс має містити довідник нормативно-правових актів, у яких врегульовані питання відповідальності депутатів місцевих рад.

Особливу увагу, у разі прийняття Кодексу поведінки депутатів місцевих рад, потрібно приділити переліку адміністративних правопорушень, відповідальності за них і детальному їх роз'ясненню. Наприклад, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за неповідомлення чи вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів, однак це не означає, що дана норма не поширюється на випадку потенційного конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. Тому варто надати додаткове роз'яснення, що заборона брати участь у прийнятті рішення радою або комісією поширюється і на випадки потенційного конфлікту інтересів. Це спонукатиме депутатів таких рад до більш сумлінного виконання своїх обов'язків.

Наостанок зазначимо, що пропонуючи шляхи вирішення нормативно-правового регулювання притягнення до адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад, цілком погоджуємося з думкою А. Пашинського, який зауважує, що у контексті загальнодержавного курсу на боротьбу з корупцією та децентралізацію питання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад є актуальним як ніколи. Це пояснюється тим, що посада

депутата місцевої ради є виборною, він не має безпосереднього керівника та має право займатися іншими видами діяльності, володіючи при цьому представницьким мандатом. Тому питання конфлікту інтересів у діяльності депутата місцевої ради потребує додаткового законодавчого регулювання. Так, пропонується 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. Більше того, А. Пашинський пропонує Національному агентству з питань запобігання корупції у контексті даного питання прийняти відповідні роз'яснення, доповнивши їх прикладами, і довести їх до відома депутатів місцевих рад [5]. Як наслідок, це підвищить обізнаність представників засобів масової інформації, громадськості і самих депутатів. До того ж, громадський контроль є дієвим засобом попередження конфлікту інтересів та інших адміністративних правопорушень.

**Висновки.** Таким чином, враховуючи розглянуті вище недоліки нормативно-правового регулювання щодо притягнення до адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад в Україні, нагальною є потреба у прийнятті Кодексу поведінки депутатів місцевих рад. Окрім цього, потрібно посилити адміністративну відповідальність за деякі види адміністративних правопорушень; чітко визначити перелік подарунків, які відповідають загальним уявленням про гостинність; зазначити види діяльності, якими забороняється займатися депутатам місцевих рад; детально врегулювати порядок повідомлення про виникнення конфлікту інтересів і внести зміни до відповідного законодавства; встановити на законодавчому рівні надійний захист викривачів, які повідомили уповноважені органи про відомі їм факти адміністративних правопорушень, що вчинили депутати місцевих рад. Наявність політичної волі до впровадження зазначених змін є запорукою реалізації статечних для України реформ і побудови дійсно демократичної держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Костенко Б.О., Кухарук А.В. Імплементція європейських стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство : навчально-методичні матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.
3. Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: офіційний сайт. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>.
4. Юрчишин Я., Полтавець У. Пропозиції до політики щодо конфлікту інтересів народних депутатів України. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2017. 44 с.
5. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/experts/192/711\\_konflikt-nteresiv-u-dyalnost-deputatv-mstsevikh-rad](https://jurliga.ligazakon.net/experts/192/711_konflikt-nteresiv-u-dyalnost-deputatv-mstsevikh-rad).
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доповідь. Київ : НІСД, 2013. 48 с.
9. Як упередити конфлікт інтересів на службі в органах місцевого самоврядування? / За даними сайту Черкаського центру розвитку місцевого самоврядування. URL: <http://lgdc.org.ua/branch/22/yak-uperedyty-konflikt-interesiv-na-sluzhbi-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya>.