

УДК 343.85

**О. С. Шеремет,**

канд. юрид. наук, доц., професор  
кафедри кримінального права  
Інституту права імені Володимира  
Сташиса Класичного приватного  
університету, депутат Чернігівської  
місцевої ради

## **КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ ЗАПОБІГАННЯ В УКРАЇНІ**

*Статтю присвячено аналізу корупційних діянь, що відбуваються при безпосередній взаємодії громадянина та посадової особи органу місцевого самоврядування в Україні, а також дослідженню наукових поглядів із загальних проблем правового регулювання запобігання корупційній злочинності. Зазначено, що ефективною у протидії корупції є координація зусиль усіх правоохоронних органів на місцевому рівні. Визначено роль е-декларування у запобіганні корупційним злочинам в органах місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** громада, органи місцевого самоврядування, корупція, запобігання злочинам.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Сутність будь-якої держави, яка прагне стати на шлях демократії, проявляється в одному з фундаментальних прав його суспільства – народовладді<sup>1</sup>. Через відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування суспільство може і має здолати кризові явища в політичній, економічній, соціальній та духовній сферах.

Як відомо, останнім часом викриваються все більше корупційних схем, які підтверджують: корупцією тією чи іншою мірою заражені усі верстви державної влади та управління. Найбільш корумпованими виявилися структури, що пов'язані з питаннями цільового фінансування, приватизації,

---

<sup>1</sup> Погорілко В. Ф. Народовладдя / В. Ф. Погорілко // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., перероб. і доповн. – К. : Юрид. думка. – 2012. – С. 518.

ліцензування, газотранспортної сфери, контрольно-ревізійної діяльності, а також судові і правоохоронні органи. Корупція, її масштаби і динаміка – це наслідок загальних економічних, політичних і соціальних проблем, що відбуваються в державі. Корупція, що прогресує на рівні місцевого самоврядування, веде до повної дискредитації влади на місцях, розвалу місцевого та регіонального управління, втрати довіри до влади в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання цієї проблеми.** Проблема протидії корупції не нова, їй присвячено чимало робіт<sup>2</sup>, в яких детально досліджувалися сутність, поняття корупції, окремі склади злочинів та заходи протидії. Протягом століть здійснювалися спроби подолати це ганебне явище шляхом застосування різних каральних заходів, проте бажаного ефекту досягнуто не було.

Актуальність теми зумовлена важливістю запобігання корупції в органах місцевого самоврядування як антиправового явища, що призводить до порушення особистих прав і свобод громадян та втрати авторитету державних і місцевих органів виконавчої та представницької влади.

**Формулювання цілей статті та постановка завдання.** Метою роботи є аналіз ситуації, пов’язаної з корупційною злочинністю в органах місцевого самоврядування, та удосконалення антикорупційної політики держави й органів місцевого самоврядування на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Корупція – проблема інтернаціональна. Як зазначав у 1997 р. на конференції глав парламентів Центральної Європи голова Палати депутатів Л. Віоланте, корупція притаманна усім країнам незалежно від рівня економіки та політичного устрою. Жодна держава не може вважати себе захищеною від такого явища –

---

<sup>2</sup> Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.; Бантишев О. Ф. Злочини у сфері службової діяльності (питання кваліфікації) : навч. посібник / О. Ф. Бантишев. – К. : МАУП, 2002. – 128 с.

справа лише в його масштабах. Корупцію він назвав проблемою національної безпеки будь-якої держави<sup>3</sup>.

Можливість посадових осіб місцевого самоврядування розпоряджатися ресурсами та приймати рішення не в інтересах громади, а у своїх власних може призвести до проявів корупційних дій з боку чиновників. Відтак у процесі запобігання корупційним діям мають бути чітко визначеними етапи боротьби проти різних форм проявів корупції. Крім традиційних зловживань владними повноваженнями, службового підроблення, отримання неправомірної вигоди в органах місцевого самоврядування, набувають поширення протекції друзям, знайомим і родичам, отримання «відкатів» за надані бюджетні замовлення на господарські роботи, отримання неправомірної винагороди за право додаткової інформації під час проведення тендерних процедур. Треба вказати, що корупція на місцевому рівні відбувається при безпосередній взаємодії громадянина та посадової особи органу місцевого самоврядування. Це, як правило, рішення щодо надання права власності чи оренди на земельні ділянки; питання, пов'язані зі зміною форми власності, дозволів на будівництво та розміщення тимчасових об'єктів торгівлі чи послуг. Ураховуючи те, що корупція на місцевому рівні має характер повного задоволення сторін, фактично вигоду від незаконних дій отримують всі сторони. Скарг зазвичай не буває, оскільки корупційні діяння є специфічними і незрозумілими для широкого загалу громадян.

Із метою запобігання корупційним проявам та злочинам органи місцевого самоврядування повинні прийняти цільові програми із профілактики корупції, проводити антикорупційну експертизу місцевих нормативних актів та проектів рішень, інформувати громадян про факти корупції та про заходи протидії цьому явищу, створювати громадські дорадчі органи з протидії корупції. Усе це має створити в суспільстві нетерпимість до

---

<sup>3</sup> Див.: Денисова Т. А. Характеристика корупції: дослідження в Україні [Електронний ресурс] / Т. А. Денисова. – Режим доступу : <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1224808>. – Загл. с екрана.

корупційної поведінки. Так, у Чернігівській міській раді діє депутатська комісія з питань регламенту, законності, прав і свобод громадян та запобігання корупції, яка, у свою чергу, відслідковує факти конфлікту інтересів за участю депутатів міської ради та посадових осіб органу місцевого самоврядування, а також опрацьовує процедурні механізми та порядок оформлення виявлених фактів корупції з наступним зверненням до відповідних правоохоронних органів.

Новий етап боротьби на рівні держави з корупційними проявами характеризується низкою прийнятих державних ініціатив у вигляді Законів України, Постанов КМУ, ратифікованих Верховною Радою України Конвенцій ООН та рекомендацій антикорупційних міжнародних організацій. Зокрема, Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. затверджена Постановою КМУ від 29 квітня 2015 р. № 265<sup>4</sup>, визначає основною метою створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на нових засадах формування та реалізації антикорупційної політики. Фактично розпочато процес формування правових важелів для запобігання корупції в нашій державі. Саме ця Програма та Закони України «Про запобігання корупції» та «Про національне антикорупційне бюро України» надало змогу усувати недосконалість та фрагментарність законодавчої бази, що може зупинити одну з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, принаймні в правовій його частині. Так, Закон України «Про запобігання корупції» визначив засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників середнього та малого бізнесу до таких процесів, врегульовує превентивну діяльність

---

<sup>4</sup> Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : затв. пост. КМ України від 29 квіт. 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>. – Заголовок з екрану.

державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і приватному секторах<sup>5</sup>. У подальшому утворення Національного агентства з питань запобігання корупції стало ключовим елементом інституційного забезпечення державної антикорупційної політики. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», зміни до кримінального законодавства в цілому створюють законні, правові підстави для кримінального переслідування найбільш небезпечних проявів корупції.

Необхідно зазначити, що ефективним у протидії корупції є координація зусиль усіх правоохоронних органів на місцевому рівні. Так, за інформацією керівника Чернігівської міської прокуратури про результати діяльності на території міста Чернігова, оголошеної на черговій сесії міської ради 28 лютого 2017 р., створено міжвідомчі робочі групи для розкриття і розслідування окремих злочинів (у тому числі і корупційних), прийнято низку додаткових системних узгоджених заходів зміцнення правопорядку, профілактики та протидії злочинності в регіоні. Ураховуючи, що корупція є надто багатогранним явищем та потребує комплексного підходу до її подолання, Чернігівською міською прокуратурою підвищена увага приділяється виявленню злочинів цієї категорії. Як наслідок, за результатами роботи на вказаному напрямі до суду скеровано обвинувальний акт щодо перевірки дочірнього підприємства Національної акціонерної компанії «Надра України» «Чернігівнафтогазгеологія», які шляхом зловживання своїми службовими обов'язками за попередньою змовою з невстановленою слідством особою та директором приватного підприємства здійснили розтрату коштів дочірнього підприємства Національної акціонерної компанії «Надра України» в сумі 185 тис. 616 грн. Окрім того, спеціально уповноваженими суб'єктами з протидії корупції за 11 місяців 2016 р.

---

<sup>5</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/1700-18>. – Заголовок з екрану.

складено шість протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією<sup>6</sup>.

Забезпечено також реагування на усунення порушень у сфері комунальної власності. Так, з питань державної комунальної власності, на території міста Чернігова заявлено вісім позовів на суму 922 тис. грн., які задоволені судом. У поточному році виконано судових рішень вказаної категорії на суму 1,4 млн. грн., враховуючи вартість повернутого майна. Зокрема, у вересні поточного року заявлено позов в інтересах Фонду комунального майна Чернігівської міської ради до ТОВ «Лагрос ЛТД» про стягнення 95 тис. грн. Рішенням Господарського суду Чернігівської області 10 травня 2016 р. позов задоволено<sup>7</sup>.

Подібні статистичні факти в роботі прокуратури м. Чернігова свідчать про непоодинокі випадки порушень прав громадян й інтересів місцевих громад та необхідність запобіжних заходів у тому числі й антикорупційного характеру.

Як показує практика, однієї законодавчої бази недостатньо для ефективної боротьби з корупційними проявами в середовищі органів державної влади та місцевого самоврядування. Необхідно зменшити вплив корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої та виконавчої влади, посилити громадський контроль за їх діяльністю, в органах місцевого самоврядування підвищити роль механізмів колегіального, прозорого та публічного прийняття важливих для громади рішень щодо майна, земельних питань, фінансування бюджетних програм.

Для керівників комунальних підприємств, комунальних закладів та установ доцільно запровадити практику публічних звітів про господарську

---

<sup>6</sup> Про Програму забезпечення громадської безпеки та правопорядку на території м. Чернігова на 2016 – 2017 роки : Рішення Чернігівської міської ради від 29 вересня 2016 року № 11/VII-3. – Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/documents/rishennya-sesii/10374>. – Заголовок з екрану.

<sup>7</sup> Про Програму забезпечення громадської безпеки та правопорядку на території м. Чернігова на 2016 – 2017 роки : Рішення Чернігівської міської ради від 29 вересня 2016 року № 11/VII-3. – Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/documents/rishennya-sesii/10374>. – Заголовок з екрану.

діяльність ввірених їм підприємств, а в навчально-виховних закладах, лікувальних, оздоровчих установах варто ввести практику контрактів для керівників. Необхідно здійснювати суворий контроль за витрачанням бюджетних коштів, додержанням законодавства при веденні фінансово-господарської діяльності, створити ефективний механізм запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчинності осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування необхідно максимально розширити можливості для доступу до суспільно важливої інформації в діяльності управління і відділів архітектури, земельних ресурсів, сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, формування нетолерантного ставлення малого та середнього бізнесу до корупції. Потрібно визнати, що сформована в суспільстві ідея нетерпимості до корупції підвищить рівень довіри громади міста, селища чи села до місцевої влади.

Важливою особливістю соціально-психологічного ставлення суспільства до корупції є подвійна мораль. З одного боку, держава публічно демонструє боротьбу з корупцією за допомогою ЗМІ, правоохоронних органів, антикорупційною риторикою політичних та громадських активістів; з другого – так звана місцева корупція є частиною звичайного побуту, до якого певним чином «звикли», а публічні звинувачення в корупції нашими політиками одне одного стало звичайною справою і вже не справляють враження на пересічних громадян як щось надзвичайне. І тут новим, важливим і ефективним кроком для усунення корупційних правопорушень стало електронне декларування статків посадовців всіх рівнів і в тому числі посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Так, Національне агентство з питань протидії корупції повідомило, що з 1 січня 2017 р. розширюється коло суб'єктів е-декларування відповідно до

переліку, що міститься у Законі України «Про запобігання корупції». Під другу чергу е-декларування потрапляють всі без винятку особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, прирівняні до них відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» посадові особи юридичних осіб публічного права, а також особи юридичних осіб публічного права, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків. Дія закону поширюється і на представників наукових установ, навчально-виховних, освітніх закладів<sup>8</sup>.

Слід відмітити, що процес електронного декларування, як і решта антикорупційних заходів, був передбачений державною Програмою КМУ на забезпечення виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних організацій, зокрема у рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі Організацій економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, імплементації критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом та Угоди по асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Що стосується органів місцевого самоврядування, список осіб, що мають подати е-декларацію, поповнюється депутатами рад, сільськими, селищними, міськими головами, посадовими особами місцевого самоврядування. Також до цього списку слід віднести посадових осіб органів місцевого самоврядування, які виконують адміністративно-господарські функції чи обов'язки з управління або розпорядження комунальним майном, виключаючи керівників планово-господарських, постачальницьких, фінансових управлінь, відділів та їх заступників. Підлягають також декларуванню доходи керівників комунальних підприємств, установ,

---

<sup>8</sup> НАЗК: з 1 січня 2017 року значно розшириться коло суб'єктів е-декларування [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<https://nazk.gov.ua/news/nazk-z-1-sichnya-2017-roku-znachno-rozshyrytsya-kolo-subyektiv-e-deklaruvannya>. – Заголовок з екрану.



закладів, їх заступників, оскільки вони виконують функції організаційно-розпорядчого характеру і безпосередньо впливають на фінансово-господарську діяльність очолюваних ними підприємств.

Цілком очевидно, що протидіяти корупції неможливо лише шляхом прийняття «вузьких» політичних рішень. Ще більш очевидним (з врахуванням історичного досвіду) є те, що викоренити корупцію лише залякуванням та усілякими репресивними заходами також неможливо. Адже для багатьох державних службовців вчинення корупційних дій стало нормою, основним джерелом доходів, яке набагато разів перевищує їх заробітну платню. Ними створені спеціальні схеми та системи захисту, що перешкоджають притягненню до кримінальної відповідальності винних осіб.

**Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Ефективно боротися з корупцією можливо тільки в масштабах держави, використовуючи системний, комплексний підхід. Новітнє законодавство надає досить реальні важелі на відслідковування доходів та витрат державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, спостерігати за способом їх життя, надавати їх публічній діяльності прозорості та відкритості, а контроль за власністю на майно цих осіб та їх близьких родичів показує реальну картину життя чиновника. Напрацьовані пропозиції в нормативних актах щодо профілактики корупції в органах місцевого самоврядування слід застосовувати в усіх структурних підрозділах місцевих рад, а також на підприємствах і установах комунальної форми власності.

Ми вважаємо, що органи місцевого самоврядування повинні взяти на себе тягар спротиву корупції, а завдання щодо протидії їй вважаємо першочерговими. У першу чергу необхідно запроваджувати ефективні регіональні економічні та соціальні заходи. Реалізація антикорупційних заходів місцевою громадою має забезпечуватись належними фінансовими механізмами.

*Список використаних джерел*

1. Бантишев О. Ф. Злочини у сфері службової діяльності (питання кваліфікації) : навч. посібник / О. Ф. Бантишев. – К. : МАУП, 2002. – 128 с.
2. Денисова Т. А. Характеристика корупції: исследования в Украине / Т. А. Денисова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1224808>. – Загл. с экрана.
3. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : затв. пост. КМ України від 29 квіт. 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>. – Заголовок з екрану.
4. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
5. НАЗК: з 1 січня 2017 року значно розшириться коло суб'єктів е-декларування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/news/nazk-z-1-sichnya-2017-roku-znachno-rozshyrytsya-kolo-subyektiv-e-deklaruвання>. – Заголовок з екрану.
6. Погорілко В. Ф. Народовладдя / В. Ф. Погорілко // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшу-ченка. – 2-ге вид., перероб. і доповн. – К. : Юрид. думка. – 2012. – 1020 с.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/1700-18>. – Заголовок з екрану.
8. Про Програму забезпечення громадської безпеки та правопорядку на території м. Чернігова на 2016 – 2017 роки: Рішення Чернігівської міської ради від 29 вересня 2016 року № 11/VII-3. – Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/10374>. – Заголовок з екрану.

***Шеремет О. С. Коррупция в органах местного самоуправления и ее предупреждение в Украине***

*Статья посвящена анализу коррупционных деяний, происходящих при непосредственном взаимодействии гражданина и должностного лица органа местного самоуправления в Украине, а также исследованию научных взглядов по общим проблемам правового регулирования предотвращения коррупционной преступности. Отмечено, что эффективной в противодействии коррупции является координация усилий всех правоохранительных органов на местном уровне. Определена роль электронного декларирования в предотвращении коррупционных преступлений в органах местного самоуправления.*

***Ключевые слова*** община, органы местного самоуправления, коррупция, предупреждение преступности.

*Sheremet O. S. Corruption in authorities of local self-government and its prevention in Ukraine*

*The article is devoted to the analysis of corruption practices between a citizen and an official of self-government, and also to research of scientific views on general issues of legal regulation of prevention of corruption criminality. It's stated that the most effective element in battle against corruption is coordination of efforts of all law-enforcement authorities at the local level. The role of e-declaration in the prevention of corruption offenses in authorities of local self-government is determined.*

**Key words:** *community, local self-government, corruption, crime prevention.*