

# АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

щодо дотримання етичних норм депутатами,  
виборними особами, службовцями органів  
місцевого самоврядування

Київ 2023



## ЗМІСТ

Актуальність проблеми.

Методологія дослідження.

1. Результати аналізу законодавства та первинних даних.
  - 1.1. Моделі регуляції етичних норм: українська модель.
  - 1.2. Аналіз даних стосовно етичних норм поведінки депутатів місцевих рад.
  - 1.3. Аналіз даних стосовно етичних норм поведінки службових та виборних осіб органів місцевого самоврядування.
  - 1.4. Аналіз Кодексів етичної поведінки (Кодексів етики)
2. Результати опитування представників органів місцевого самоврядування.
3. Результати проведених фокус-груп.
4. Міжнародний досвід.

Висновки

## Актуальність проблеми

Розвиток та функціонування демократичної, правової держави може відбуватися лише за умови наявності розвиненої системи місцевого самоврядування, як специфічної форми публічної влади, яка реалізується через діяльність органів місцевого самоврядування за умови належного ресурсного забезпечення і фінансування. Саме на рівні місцевого самоврядування реалізується взаємодія публічних і громадських форм управління, що потребує врахування як загальнодержавних інтересів, так і громади та її мешканців. Адже головне призначення місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Сучасний розвиток публічного управління на місцевому рівні ґрунтується на ідеї цивілізаційної місії органів місцевого самоврядування та забезпеченні демократичного розвитку суспільства. При цьому всі інші функції публічного управління повинні виконуватися через призму демократії та поваги до думки громадян.

Ключовими засобами регулювання й контролю управлінської діяльності та поведінки депутатів місцевих рад, виборних осіб та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують досягнення цієї мети, є право, культура і мораль. Адже якщо людина, яка уповноважена на виконання функцій місцевого самоврядування, не має стійких моральних позицій, зорієнтованих на інтереси територіальної громади та її мешканців, не розуміє необхідність культурної поведінки при взаємодії в громадянами, результати її діяльності будуть негативними для суспільства. Така особа працюватиме професійно, але в особистих чи групових інтересів. Такий “професіоналізм” може стати руйнівним як для конкретної територіальної громади, так і для держави в цілому.

Процес сучасного розвитку публічного управління на місцевому рівні характеризується не лише необхідністю проведення системних змін його механізмів, але й трансформації професійного менталітету осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування. Адже жодна управлінська система не в змозі ефективно виконувати власні функції, не маючи фундаментального морально-етичного підґрунтя.

Якщо особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування не керуються етичними нормами, то їх діяльність може перерости у «споживче» ставлення до громадян, що характеризується лише мотивами власної вигоди.

Висока кваліфікація, професійні та моральні якості депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування є одним з найважливіших чинників створення ефективної системи влади на місцях, що відповідає стандартам правової держави та високорозвиненого суспільства. Основні правила етичної поведінки поєднують в собі загальноприйняті людські та специфічні риси, які формують портрет сучасного успішного управлінця. Належне виконання особою, покладених на неї повноважень, пов'язаних із виконанням функцій місцевого самоврядування вимагає не лише високого професіоналізму, а й таких людських якостей як: порядність, тактовність, чесність, доброзичливість та справедливість.

На законодавчому рівні врегулювання морально-етичних засад діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування здійснюється через ряд нормативно-правових актів.

Водночас осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування можна поділити на такі групи:

- депутати місцевих рад;
- посадові особи місцевого самоврядування.

Визначення посадової особи місцевого самоврядування є в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а саме:

**посадовою особою місцевого самоврядування** є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Загальні правила поведінки посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтуються на нормах Конституції України та визначені у принципах, зазначених у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>1</sup>, зокрема:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;

---

<sup>1</sup>ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;

Що стосується депутатів місцевих рад, то їх правовий статус регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

Так, відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі - депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України<sup>2</sup>.

Згідно цього ж Закону депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.

Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Проаналізувавши норми законодавства, можна зробити висновок, що депутат у системі місцевого самоврядування – це виборна особа, яка має подвійний статус: по-перше, представника територіальної громади, а по-друге, члена відповідної місцевої ради – представницького органу місцевого самоврядування (ради).

Депутат місцевої ради, який не працює у відповідній раді на постійній основі, не є посадовою особою місцевого самоврядування і виконує свої повноваження, визначені законом, на громадських засадах (без виплати заробітної плати та укладення трудового договору).

Водночас, депутат місцевої ради – це виборна особа, яка є представником громади, що свідчить про його особливий спеціальний статус у системі місцевого самоврядування.

---

<sup>2</sup> ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

Зауважимо, що громадянин, обраний депутатом місцевої ради, може бути обраний на адміністративну посаду у цій раді (наприклад, секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної ради, головою, першим заступником, заступником голови обласної ради або головою постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад), і тільки тоді він отримує статус посадової особи місцевого самоврядування. Але ознакою цих посадових осіб є саме те, що на такі посади можуть бути обрані лише особи, обрані депутатами відповідних місцевих рад. Згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» депутати наділені рядом повноважень.

В умовах трансформації інституту місцевого самоврядування, наближення його до європейських традицій неабияку роль відіграє необхідність підвищення політичної культури та дотримання професійної етики депутатами місцевих рад як представниками територіальної громади та посадовими особами місцевого самоврядування, які є невід'ємною частиною публічного врядування .

Зауважимо, що на депутатів місцевих рад та на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції».

Так, відповідно Закону України «Про запобігання корупції»<sup>3</sup> загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

**Етика** покликана і спроможна давати оцінку дечому як позитивно чи негативно морально забарвленому; вона визначає, чи є вчинок, дія, діяльність, суспільний феномен тощо моральними, співвідносячи його з глобальними категоріями добра і зла

Згідно з існуючими визначеннями, **моральна норма**<sup>4</sup> (від лат. погта керівне начало, правило, взірець) є елементарною формою моральної вимоги,

---

<sup>3</sup> ЗУ «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

<sup>4</sup> Етичні норми і цінності. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://osvita.ua/vnz/reports/culture/10542/>

певним взірцем поведінки, що відбиває усталені потреби людського співжиття і відносин та має обов'язковий характер.

Зв'язок моральних норм з реальною практикою людського життя впливає також і з тієї обставини, що нормою називається, крім відповідного елементу свідомості, ще й просто певний середній випадок або показник, певна усталена риса того чи іншого об'єктивного масового явища або процесу.

Величезна різноманітність норм сучасної моральної свідомості простягається від найзагальніших фундаментальних основоположень до норм чисто ситуаційних за своїм змістом, що не виходять за межі якогось часткового аспекту людської поведінки або повторюваного, але суто поверхового типу ситуацій спілкування.

У широкому значенні **етика**<sup>5</sup> – це набір моральних принципів і цінностей, що керують поведінкою людини чи групи людей і визначають позитивні та негативні сторони їхніх думок та дій. Це внутрішній кодекс законів, що визначає, як потрібно поводитися, які рішення приймати, де проходить межа між добром і злом. Етика пов'язана з внутрішніми цінностями, а вони, відповідно, є частиною корпоративної культури і впливають на прийняття рішень, визначають їхню соціальну припустимість у межах зовнішнього середовища. Етична проблема виникає у тому випадку, коли дії окремої людини чи організації можуть завдати шкоди іншим, що вважається недопустимим у закладі освіти.

**Етика** – це уявлення про правильну або неправильну поведінку під час досягнення конкретної мети.<sup>6</sup>

**Кодекс етики** – є узагальненням цінностей, моральних принципів та етичних норм співіснування. Це зведення правил у певній сфері, що може мати офіційно закріплений характер, проте позбавлене безпосередньої юридичної сили.

---

<sup>5</sup> Етичні норми та принципи комунікаційних процесів. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/43145/1/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BD.pdf>

<sup>6</sup> Роль та вплив професійної етики на розвиток соціальної відповідальності бізнесу. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://journals.uran.ua/nvgeci/article/view/42238/38759>

## **Методологія дослідження**

Аналітичне дослідження щодо дотримання етичних норм депутатами, виборними особами, службовцями органів місцевого самоврядування є виконанням заходу 1.3.4.1.2 “Проведення аналітичного дослідження та підготовка аналітичного звіту щодо актуального стану проблем, пов’язаних з виконанням правил етичної поведінки депутатами місцевих рад та виборними особами місцевого самоврядування, а також щодо можливих механізмів притягнення до відповідальності зазначених осіб за порушення таких правил” Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки.

Дослідження проводилось з 15.07.2023р. по 18.12.2023р. та складалось з кабінетної та емпіричної частин. За результатами кабінетної частини було проаналізовано актуальний стан проблеми, міжнародний досвід в сфері етичної поведінки депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема виборних осіб, інформацію зі ЗМІ, зібрано первинні дані шляхом надсилання інформаційних запитів до 26 органів місцевого самоврядування стосовно етичних норм поведінки, кодексів етики, механізмів притягнення до відповідальності за їхнє порушення.

Емпірична частина дослідження включає в себе:

- проведене програмою Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» анонімне онлайн опитування депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.
- проведені спільно з Постійним представництвом Ради Європи в Україні фокус групи в період вересня-жовтня 2023 року.

### **Результати аналізу законодавства та первинних даних.**

В межах кабінетної частини дослідження було проаналізовано законодавство України, зокрема Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»<sup>7</sup>, наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування<sup>8</sup>, наукові роботи та аналітичні дослідження, відповіді на

---

<sup>7</sup> ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

<sup>8</sup> Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://rm.coe.int/168071b2e5>



інформаційні запити, що включали в себе інформацію про депутатські комісії та їхню роботу, Кодекси етики депутатів, інформацію зі ЗМІ тощо.

### ***1.1. Моделі регуляції етичних норм: українська модель.***

Етичні норми поведінки депутатів, посадових осіб та, зокрема, виборних осіб в органах місцевого самоврядування є однією з проблем навколо яких розбудовується нові стандарти управління, зокрема в сфері доброчесності. Різні моделі застосування таких норм визначаються за ознакою регуляції таких норм, і зважаючи на це виділяють три моделі етичних норм поведінки: зовнішня, внутрішня або саморегулювання, змішана.

1. **Зовнішня.** Передбачає створення незалежного органу (судового або квазісудового типу), що розглядає скарги, може проводити розслідування та вводить санкції у випадку порушення етичних норм. Такий орган є незалежним. Він створюється *без участі* суб'єктів, розгляд питань стосовно яких належить сфери відповідальності. Тобто це дозволяє органу бути організаційно та політично незалежним. Іншою умовою незалежності такого органу є – *фінансова автономність*.
2. **Внутрішня або саморегульована.** Вона передбачає створення спеціального комісії з питань етики в органі місцевого самоврядування, який повинен працювати зі звітністю, розслідуванням випадків можливої негідної поведінки та накладенням санкцій на підозрюваних у порушенні правил. Недоліками такої системи є як і корупціогенні ризики, можливість уникнення відповідальності, а виконання членами такої комісії нехарактерних для них функцій, а саме: слідчого, прокурора, судді.
3. **Змішана,** тобто така яка поєднує елементи двох перших. Згідно неї в відповідному органі створюється незалежний орган, який, щоправда, підзвітний йому. Спеціалізований орган консультує та розслідує факти порушення етичних норм, проте остаточне рішення щодо наслідків приймає відповідна рада або ж уповноважена особа.

Протягом останніх років українськими та закордонними науковцями та аналітиками було проведено ряд досліджень в сфері норм депутатської етики, щоправда більшість з них стосуються норм депутатської етики парламентарів, а не депутатів місцевих рад. Проте ознаки регуляції таких норм, за якою й здійснений розподіл на моделі вказані вище, є подібними, як одного з особливих елементів публічного управління й для органів місцевого самоврядування.

Одним з небагатьох досліджень останніх років об'єктом якого були питання етики депутатів місцевих рад є дослідження “Питання етики депутатів органів

місцевого самоврядування в експертних оцінках”<sup>9</sup>, а також декілька наукових робіт українських дослідників .

Відповідно до вищезазначених критеріїв в Україні існує внутрішня, саморегульована модель етичних норм поведінки. Щоправда ми поділяємо її на три підтипи, залежно від об’єкта розгляду:

- *Депутати місцевих рад.*

Питання депутатської етики врегульовано, зокрема, ст. 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»<sup>10</sup>.

Так, депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися таких правил депутатської етики:

1) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано;

2) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;

3) керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами порядності, честі і гідності;

4) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевітках;

5) не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад;

6) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

---

<sup>9</sup>Ю.Каздобіна. Питання етики депутатів органів місцевого самоврядування в експертних оцінках.

[Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/report%20ethics.pdf>

<sup>10</sup> ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] // Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

Регламентом ради чи статутом відповідної територіальної громади можуть бути встановлені також інші правила депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила.

Регулювання етичних норм депутатів місцевих рад відбувається депутатською комісією, тобто за допомогою саморегулювання. Функціонування та повноваження такої комісії передбачене Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>11</sup> та регламентами відповідних рад.

В той же час, через відсутність зведених етичних правил поведінки, органи місцевого самоврядування можуть створювати та приймати кодекси етичної поведінки, в яких самостійно визначають норми та санкції за їхнє порушення. Однак ці норми є доволі декларативними, що в свою чергу є причиною низької ефективності та відсутності або недостатньої злагодженості механізму настання відповідальності за їх порушення.

- *Службові особи.*

Інша ситуація стосовно службових осіб органів місцевого самоврядування. Етичні норми службових осіб регулюються наказом Національного агентства України з питань державної служби [«Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування»](#)<sup>12</sup> (Далі – Наказ).

В Наказі є достатньо вичерпний перелік норм та правил стосовно етичної поведінки службових осіб органів місцевого самоврядування. Проте відповідно до Наказу немає чітко визначеного механізму настання відповідальності за порушення правил. Суб'єктом розгляду фактів потенційного порушення правил є керівник, що може притягнути винуватця виключно до дисциплінарної відповідальності (окрім порушення винуватцем законодавства України, що передбачає настання адміністративної чи кримінальної відповідальності). Відповідно до цього контроль за правилами етичної поведінки залишається всередині структури та передбачає одноосібний розгляд таких порушень.

- *Виборні особи.*

Окремої уваги потребують правила етичної поведінки для виборних осіб. Виборні особи, особливо керівники органів місцевого самоврядування, попри те, що підпадають під дію вищезгаданого Наказу в разі їх порушення відповідно до цього ж таки наказу повинні самі розглядати звернення про порушення ними ж правил етичної поведінки або ж таке порушення розглядає

---

<sup>11</sup> ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

<sup>12</sup> Наказ «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

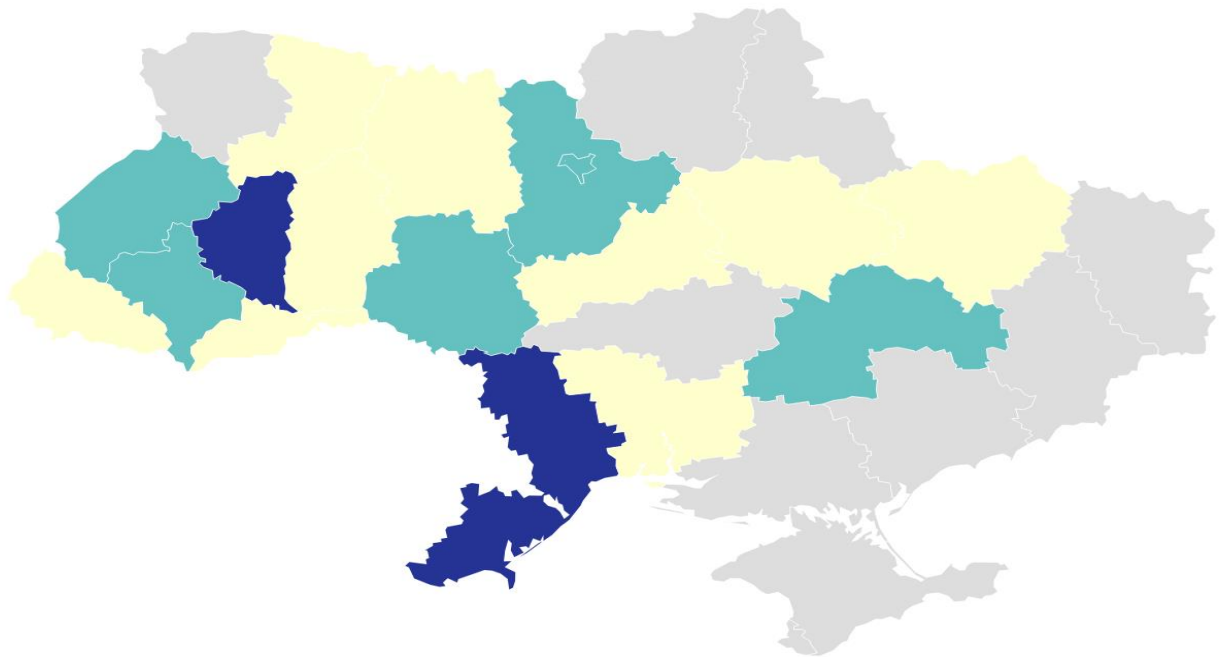
орган, який призначав їх на посаду (для прикладу порушення заступниками голови розглядатиметься відповідною радою). Таку правову невизначеність вирішують внутрішніми актами, зокрема можливі варіанти розгляду звернень про порушення зі сторони виборних осіб депутатськими комісіями, тимчасовими комісіями зі складу апарату місцевих рад, тощо.

### ***1.2 Аналіз даних стосовно етичних норм поведінки депутатів місцевих рад.***

В рамках дослідження було скеровано інформаційні запити до 26 органів місцевого самоврядування, з яких 3 (11%) обласні ради, 3 (11%) районні ради, 3 (11%) міські ради (від 500 тис. н.), 3 (11%) міські ради (від 100 до 500 тис. н.), 4 міські ради (до 100 тис.н.), 5 (19%) селищних рад, 5 (19%) сільських рад. Усі органи місцевого самоврядування обирались випадковим чином враховуючи географічні та соціально-економічні фактори.

За географічним принципом обрані місцеві ради розмістились наступним [чином](#)<sup>13</sup>:

#### **Кількість проаналізованих органів місцевого самоврядування по областях.**



Created with Datawrapper

Інформаційні запити були скеровані у більшість областей України за винятком тимчасово окупованих територій та областей, значна частина території яких охоплена активними бойовими діями.

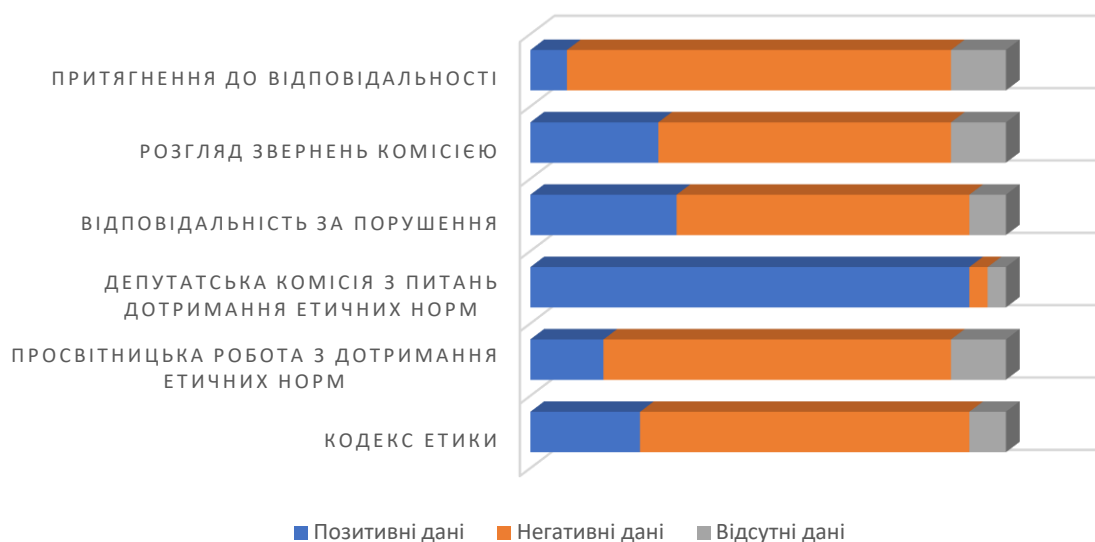
<sup>13</sup> Інтерактивна мапа [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://datawrapper.dwcdn.net/Xjok0/1/>



Відповідно до результатів аналізу більшість органів місцевого самоврядування – 18 ОМС, не приймали у себе Кодексу етики депутатів місцевих рад, лише 6 ОМС прийняли такий або подібний кодекс, а ще 2 громади не надали відповіді. Частина – 5 ОМС, відповіли, що в процесі створення або ж затвердження Кодексу. Ще в декількох громадах – 3, в регламенті або статуті згадані норми етичної поведінки для депутатів відповідної ради.

При тому в більшості – 24 ОМС, створені комісії з питань депутатської етики. Проте, відповідно до результатів аналізу, лише в 7 комісіях відбувся розгляд питань які стосуються депутатської етики, і тільки у 2 ОМС винуватців було притягнуто до відповідальності.

Водночас настання відповідальності за порушення кодексу, регламенту чи статуту відповідної ради є у восьми радах, решта ж посиляються виключно на норми чинного законодавства.



Окремо слід зазначити, що просвітницькій роботі, а саме проведенню навчань, тренінгів з питань етики приділяють увагу лише 4 місцеві ради.

Узагальнюючи цей блок, варто зауважити, що більшість органів місцевого самоврядування не проводять належної просвітницької роботи стосовно етики поведінки депутатів. Окрім того, про низьку зацікавленість зі сторони депутатів свідчить не тільки кількість прийнятих Кодексів депутатської етики, але й кількість розглядів звернень депутатськими комісіями з питань етики. Варто зауважити, що більшість питань порушених в зверненнях стосуються взаємовідносин між депутатами, або ж словесних перепалок між депутатами та виборцями, і навіть у випадках притягнення до відповідальності таких порушників вона була скоріше номінальною, як от провести роз'яснення депутату щодо неприпустимості такої поведінки тощо. Низька кількість притягнення до відповідальності депутатів при низькій кількості звернень та

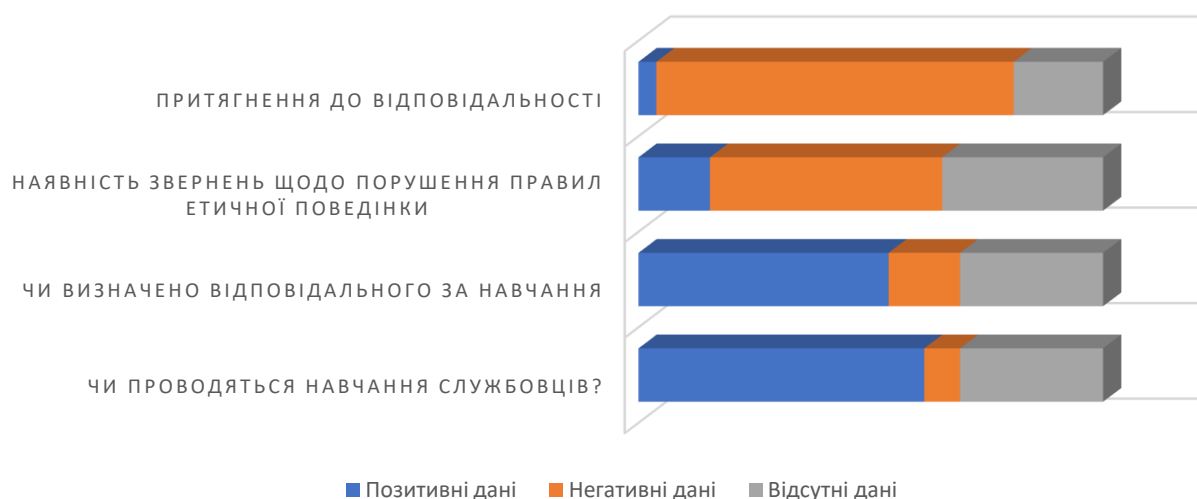
відсутності механізмів притягнення до відповідальності свідчить про неефективність діючої в Україні моделі регуляції етичних норм.

Більш детальну та зведену інформацію по етиці поведінки депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування можна переглянути за посиланням: <http://surl.li/lhynk>

### **1.3 Аналіз даних стосовно етичних норм поведінки службових та виборних осіб органів місцевого самоврядування.**

В межах дослідження окремо було проаналізовано інформацію в 26 органах місцевого самоврядування стосовно етичних норм та їх порушення посадовими та виборними особами місцевого самоврядування.

Більшість опитаних органів місцевого самоврядування проводять навчання для працівників з питань етичної поведінки, водночас лівова частина з них проводиться виключно при прийомі на роботу. Відповідальними за навчання в половині (у 8 з 16) ОМС визначено уповноважених з питань запобігання корупції.



На відміну від депутатів місцевих рад, посадові особи, зокрема й виборні, керуються Наказом, в якому визначені правила етичної поведінки. Водночас кількість звернень щодо порушення вищезгаданих правил доволі незначна. Так у період з 01.01.2021р. по 01.07.2023 р. лише 4 органи місцевого самоврядування з 26 повідомили, що мали такі звернення, і лише у 2 органах було притягнуто до відповідальності конкретну особу. Зважаючи на кількість таких звернень, то вона залишається незначною, лише у Дніпровській міській раді була зафіксована найбільша кількість звернень – 117.

Відповідно до Наказу НАДС суб'єктами, що розглядають звернення про порушення правил етичної поведінки є керівники відповідних органів. Проте, як ми зазначали вище, є певна колізія – хто має розглядати звернення де потенційним порушником є керівник органу місцевого самоврядування. Відповідно є практика окремо уповноважувати посадову особу або

створювати комісію для розгляду усіх, в тому числі звернень де стороною є керівник ОМС.



Також поширеною є практика надання повноважень розгляду таких звернень депутатській комісії з питань етики поведінки.

Попри визначення правил поведінки в Наказі не створено механізму притягнення до відповідальності, а види санкцій не визначені. Також немає й механізмів стимулювання доброчесної поведінки посадовими особами.

Можливою причиною малої кількості звернень про порушення етичних норм посадовими особами може бути відсутність механізмів подачі скарг. Водночас є позитивний приклад функціонування окремого механізму подачі звернень, а саме створено онлайн-форму для повідомлення про неетичну поведінку або конфлікт інтересів посадових осіб Тернопільської міської ради. Проте відсутність таких звернень свідчить або про доброчесність всіх працівників міської ради або про неефективність такого механізму чи його маловідомість серед громади.

#### **1.4. Аналіз Кодексів етичної поведінки (Кодексів етики).**

В рамках дослідження було проаналізовано Кодекси етичної поведінки депутатів місцевих рад таких органів місцевого самоврядування: Тернопільської обласної ради, Київської, Дніпровської, Вінницької, Тернопільської, Світловодської міських рад. Такі кодекси не приймалися у жодній з районних, селищних та сільських рад, що вказує на недостатню поінформованість та усвідомленість, що з реформою децентралізації влади якість місцевого врядування, зокрема в частині етичності, набула вирішального значення. Окрім вищезгаданих Кодексів було проаналізовано «Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування», «Кодекс етики, честі, порядності, добросовісного та ефективного управління Славутицької територіальної громади».

Маркерами було визначено частину норм прописані в Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, а саме<sup>14</sup>:

1. Верховенство права та рівність перед законом.
2. Прозорість, відкритість та гласність.
3. Толерантність, плюралізм думок, повага до колег та громадян.
4. Врахування конфлікту інтересів.
5. Нульова толерантність до корупції.

Усі проаналізовані кодекси відповідають вищезгаданим маркерам у тій чи іншій формі, проте декотрі з них мають норми, які не піддаються регулюванню, такі як, наприклад «...сімейні цінності» (Вінницька міська рада), тощо.

Окремими маркерами, названими «маркери відповідальності», ми визначили наявність механізму звернень щодо порушень депутатської етики, а також механізму настання відповідальності за такі порушення. Так, в кожному кодексі передбачена відповідальність за порушення Кодексу етики, проте механізм не є напрацьований та визначається поданням скарги в депутатську комісію, а головуєчий вправі закликати до дотримання дисципліни, зробити зауваження тощо. Цікавим є кейс Вінницької міської ради, де передбачається ініціювання до громади заклику про відкликання депутата відповідно до процедури прописаної в виборчому законодавстві.

Водночас слід зауважити, що етичні кодекси прийняті в органах місцевого самоврядування носять декларативний характер і не мають дієвих механізмів притягнення до відповідальності за порушення правил етичної поведінки. А отже ефективність таких кодексів є вкрай низькою, що підтверджують дані дослідження.

## **2. Результати опитування представників органів місцевого самоврядування.**

---

<sup>14</sup> Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://rm.coe.int/168071b2e5>



Експертками Програми «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» Вірою Козиною та Ольгою Лебединською, на замовлення Національного агентства з питань запобігання корупції та за сприяння Асоціації міст України, Асоціації об'єднаних територіальних громад було проведено опитування представників органів місцевого самоврядування.

Дослідження проводилось шляхом опитування у гугл-документі в період з 15.06.2023 р. по 15.07.2023 р. У онлайн опитуванні взяло участь 679 осіб з яких 24% представляли сільські, 31% - селищні, 45% - міські ради.

Серед учасників опитування були представлені жителі населених пунктів з кількістю населення до 1000 жителів – 31,1%, від 1 тис до 50 тис – 55,5%, від 50 тис до 99 тис. – 6,4%, від 100 тис. жителів – 6,9 %, що свідчить про широке представництво учасниками опитування малих міст України.

За своїм статусом учасники опитування розподілялися наступним чином:

- Мер, його заступник - 51 особа (що становить 7,5 % від кількості учасників)
- Секретар ради – 137 (20 % від кількості учасників)
- Керуючий справами - 137 (20 % від кількості учасників)
- Представник підрозділу з питань запобігання корупції - 124 (18 %)
- Керівник, заступник керівника іншого підрозділу - 51 (7,5 %)
- Староста - 5 (0,74%)
- Інша посадова особа МС - 118 (17, 4 %)
- Голова, заступник голови депутатської комісії - 6 (0,88%)
- Депутат місцевої ради - 20 (2,9%)
- Інші категорії учасників опитування – 12 осіб (1,77%)

Згідно відповідей респондентів за їх місцем роботи етичний кодекс (загальні етичні правила та цінності) наявний в більше, ніж половині випадків (55,5%), правила етичної поведінки (чіткий регламент поведінки) - у 6,40%. Обидва акти наявні у третини респондентів (31,10%). Жоден з документів відсутній у майже 7% відсотків респондентів.

При цьому зазначені документи передбачають порядок чи механізм застосування будь-яких заходів впливу у разі встановлення фактів порушення правил етичної поведінки виборними посадовими особами місцевого самоврядування у більше ніж половині випадків (52,1%).

Підставами для прийняття відповідних документів 57,3% назвало вимоги законодавства, власну ініціативу – 26,2 %, інші підстави – 16,5 %. При

цьому ці документи на нормативних актах України більше, ніж у половині випадків (56,3%), розроблені на підставі методичних рекомендацій міжнародних та українських громадських спеціалізованих організацій у 14,7%, за результатами аналізу найкращих практик українських ОМС у 11,3%, на інших джерелах майже кожний п'ятий документ (17,7%). Стандарти та кращі практики країни ЄС та РЄ у цій сфері застосовувались частіше ніж у кожному п'ятому документі (21,9%).

Основними джерелами стандартів та кращих практик країни ЄС та РЄ у сфері етичної поведінки майже третина респондентів визначила Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування (30,0%), чверть опитаних - допомогу в рамках Меморандуму про співпрацю з Програмою USAID "Взаємодія" (25,0%), п'ята частина опитаних - Рекомендації No R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, Кодекси етичної поведінки співставних по населенню міст Європи кожний десятий з опитаних, поради залучених міжнародних експертів – 5% респондентів, а обмеження і заборони, передбачені антикорупційним законодавством України - 10,0% респондентів.

Депутати та посадові особи МС ознайомлюються з положеннями відповідних актів та підписують зобов'язання щодо їх дотримання у 6,6% випадків, проходять спеціальне навчання новообраних (новопризначених) депутатів та посадовців у 3,9% випадків, не знайомляться або знайомляться усно у 8,1%. Три чверті респондентів, що дали відповідь на це питання, повідомили, що у їх раді ознайомлюють під особистий підпис, у т.ч. із загальними правилами, затвердженими НАДС (тобто, навіть якщо власний кодекс чи правила не прийняті).

Такі дані опитування дають підстави стверджувати, що незважаючи на невисокий рівень розробки власних актів з питань етичної поведінки у радах, у більшості рад робота із ознайомленням із базовими вимогами дотримання етичної поведінки ведеться. Проте, спеціалізовані навчання з питань дотримання етичної поведінки проходять тільки 37,9% депутатів відповідних рад та/або виборні посадові особи місцевого самоврядування (ні - 55%).

Про наявність механізмів моніторингу та забезпечення виконання відповідних правил етичної поведінки повідомив тільки кожний п'ятий респондент (Так - 20,20%, Ні - 79,80%). При цьому у третині випадків моніторинг здійснюється шляхом регулярного (раз на місяць або квартал)

аналізу заяв, звернень та скарг громадян (32,60%), у вигляді постійного та періодичного опитування та анкетування громадян у 23,80%, у вигляді реагування на явні випадки порушень та моніторингу під час щорічного оцінювання скаргу під час щорічного оцінювання у кожному п'ятому випадку, шляхом проведення щоквартальних зустрічей з персоналом та депутатами, обговорення порушень, ризиків, інструктаж у 2,70%.

Більше половина респондентів (58%) повідомила, у їх раді наявні відповідальна особа/орган/постійна депутатська комісія, до повноважень якої належить здійснення моніторингу та контролю за дотриманням депутатами та/або виборними посадовими особами правил етичної поведінки.

Про фіксування протягом 2021-2023 рр. випадків порушення депутатами та/або виборними посадовими особами місцевого самоврядування відповідних рад існуючих правил етичної поведінки повідомили більше третини респондентів (34,1%). Більше половини повідомили що таких випадків не фіксувалося (57,4%).

Серед зафіксованих випадків дві третини (67,7%) випадків стосувалися депутатів рад і тільки одна третина (32,35%) стосувалася посадових осіб місцевого самоврядування.

Порядок фіксування скарги стосовно порушення депутатами місцевих рад та виборними посадовими особами місцевого самоврядування правил етичної поведінки за відповідями респондентів здійснюється як звернення чи скарги громадян – 138 випадків, оформлюються протоколом – 72 випадки, у порядку електронного документообігу – у 14 випадках, у спеціальному журналі та шляхом здійснення відеофіксації по 11 випадків, на особистому прийомі громадян – 10 випадків, за допомогою звернення до правоохоронних органів або суду - 8 випадків, через спеціальні гугл-форми – або веб-сайт ради 6 випадків, через спеціальний QR-код, гарячу лінію або ЦНАП по 3 випадки. Про те, що такі порушення ніяк не фіксуються або респондентам не відомо порядок фіксації по 25 відповідей.

Окрема процедура реєстрації та розгляду звернень громадян щодо порушення вимог етичної поведінки депутатами та/або виборними посадовими особами наявні тільки у 10% відповідей респондентів. Майже 90% респондентів повідомили про її відсутність. Покладена така реєстрація насамперед на постійну депутатську комісія (48%), уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання корупції або безпосередньо на сільського,

селищного, міського голову по 9%, на секретаря ради- 4% відповідей, на безпосередніх керівників, на спеціальні дисциплінарні комісії по 3%, на керівника служби управління персоналом або юридичний відділ по 2%, відповідей.

Строки розгляду таких звернень за відповідями респондентів у майже половині випадків (47%) становлять 30 календарних днів, чверть респондентів не знають про строки розгляду таких звернень. 15 календарних днів – 14% відповідей, 5 робочих днів – 10% відповідей, 3 дні – 3%, 7 днів – 1%, невідкладно або на найближчому засіданні комісії по 1% відповідей.

Щодо наявності механізмів застосування до особи, що порушила правила етичної поведінки, заходів впливу повідомило 47,8% респондентів, серед яких про дисциплінарні заходи повідомили у 207 відповідях, про цивільно-правові у 23, про політичні – у 12, про фінансові у 8, про наявність інших видів заходів (не вказано, які саме) у 44 відповідях.

Найбільш типовими видами таких стягнень зазначено попередження, догана, публічний розгляд питання на сесії ради із занесенням попередження у протокол, розміщення інформації про факт порушення на веб-сайті ради, інформування виборців про неналежну поведінку депутата, відсторонення від участі у пленарному засіданні, звернення до осередку політичної партії, від якої обрано депутата, роз'яснення вимог законодавства, передача матеріалів розгляду у суд або до правоохоронних органів, безпосереднє звернення до суду за захистом честі та гідності.

Практичними проблемами з забезпечення виконання правил етичної поведінки депутатами та/або виборними посадовими особами місцевого самоврядування у відповідних радах становлять грубе, агресивне поводження депутатів з посадовими особами МС, у т.ч. нецензурна лайка, поширення депутатами неправдивої інформації про посадову особу, у т.ч. про її приватне життя, у разі, якщо є професійні непорозуміння, переслідування депутатами посадових осіб у соцмережах, у т.ч. харасмент, сексизм, психологічний тиск та цькування посадовців з боку депутатів, погрози депутатів звільнення виборних посадових осіб без належних правових підстав, мобінг (з боку колективу до окремих працівників), грубе поводження депутатів по відношенню один до одного, приниження честі та гідності (у т.ч. вказано на виграні у судах справи).



При цьому 7% осіб вказують на прояви булінгу або некоректної поведінки депутатів по відношенню до працівників ОМС (найбільша кількість повідомлень); при спілкуванні депутата з виборцями, всередині колективу та у соцмережах (одиначні випадки). На відсутність правового механізму притягнення депутатів місцевих рад до відповідальності за відповідні порушення вказали 6 % опитаних. Також окремі респонденти вказали, що статистика таких випадків є заниженою, оскільки значна частина осіб, щодо яких допускаються такі дії, боїться про них повідомляти

При цьому майже третина (27,2%) респондентів вказала по потребу у додаткових методичних рекомендаціях та посібниках, п'ята частина потребує модельні кодекси та правила поведінки, зміни о законодавства пропонують 18,6% опитаних, майже стільки ж (18,1%) наголошують на необхідності додаткових навчань, інших змін (не вказано, що саме) вважають за необхідне 2,4%. Проте 13,7% респондентів вважають, що зміни у законодавство не потрібні.

Потребу у вдосконаленні механізмів притягнення до відповідальності вказаних осіб за порушення правил етичної поведінки визначили майже 70% опитуваних ( адміністративні – 171 особа, дисциплінарні - 134, політичні – 55, цивільно-правові – 38, кримінальні – 20, інші (не вказано, які саме) - 14).

Більшість опитуваних (95,40%) не стикалась із випадками навмисного приховування або замовчування випадків неетичної поведінки депутатів та/або виборних посадових осіб місцевого самоврядування?

Найбільш типовими випадками неетичної поведінки респонденти визначили

- неетичну поведінку, у т.ч. застосування обценної лексики під час пленарних засідань (депутати по відношенню один до одного, депутати по відношенню до посадовців ОМС)
- погрози та цькування (непублічні прояви, у т.ч. коли депутати вчиняють ці дії по відношенню до окремих працівників на робочих місцях працівників)
- покладання на посадовця не властивих посадових обов'язків під погрозою звільнення або депреміювання;
- неетична поведінка керівників в ОМС по відношенню до підлеглих (розмови на підвищених тонах, використання образливих висловів).

Про випадки використання майна та коштів, які виділяються для здійснення депутатських повноважень не за цільовим призначенням депутатами та/або виборними посадовими особами місцевого самоврядування відповідних рад протягом 2021-2023 рр. не відомо майже 40% опитуваних, а майже 60% респондентів стверджують, що такі випадки протягом такого періоду не фіксувалися. Про наявність таких випадків повідомили менше одного відсотка респондентів., серед яких були непрозоре використання матеріальної допомоги (депутатські кошти) (2 випадки ), голосування за виділення земельних ресурсів ТГ у власність або у користування афілійованим особам (1 випадок)

Про випадки розголошення інформації з обмеженим доступом або використання такої інформації для отримання своєї особистої вигоди у діяльності депутатів та/або виборних посадових осіб місцевого самоврядування відповідної ради протягом 2021-2023 рр. повідомили 0,2% респондентів, «ні» або «не відомо» 99% опитуваних. Серед таких випадків було повідомлено про випадок коли під час голосування на сесії стає зрозуміло, що депутати отримали неформально додаткову інформацію від посадовців ОМС (2 випадки), та ситуація коли депутат регулярно висвітлює інформацію з обмеженим доступом у соціальних мережах (1 випадок).

Про наявні випадки використання депутатами місцевих рад та виборними посадовими особами місцевого самоврядування свого статусу з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб повідомило 1,6% респондентів, серед яких – отримання довідок, реєстрація майна та майнових прав без черги (1 випадок), голосування за домовленістю з іншими депутатами на свою користь або на користь пов'язаних осіб (4 випадки).

Про відомі випадки не повідомлення про наявність конфлікту інтересів у відповідності до норм чинного законодавства повідомило майже 6% респондентів, серед яких У 17-ти муніципалітетах – по 1 разу (сесії), У 6-ти муніципалітетах – по 2 рази (сесії), у 3-х муніципалітетах – по 3 рази (сесії), у 4-х муніципалітетах (по 2 випадки відповідно) – по 5 та 7 разів (сесії та виконкому) 6-ти муніципалітетах – понад 10 разів (переважно депутати під час пленарних засідань, посадові особи МС під час засідань виконкому – до ¼ від кількості вказаних випадків).

При цьому більше 60 % респондентів повідомляють що такі особи про чий дії вказано у опитуванні до відповідальності не притягувалися і ще 36,5% дають відповідь, що їм не відомо про притягнення до відповідальності. Про

притягнення до відповідальності цих осіб надали відповідь 3% опитуваних (До адміністративної (виборні посадовці та депутати МР) – 12 випадків, до дисциплінарної у форматі звільнення з посади (посадовці) – 3 випадки, до дисциплінарної у форматі догани (посадовці) – 1 випадок, до дисциплінарної у форматі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради – 1 випадок, до дисциплінарної (без деталізації за типом та статусом особи) – 2 випадки).

На питання про мову спілкування депутатів з виборцями 96,4% респондентів відповіли, що це здійснюється українською мовою, про випадки спілкування депутатів їх ради іншою мовою (не вказано, якою саме) повідомили 3,60% опитуваних. При цьому 87,7% опитаних вважає, що спілкування не державною мовою є порушенням правил етичної поведінки, а 12,3 так не вважає і зазначає, що це є допустим якщо особа не володіє державною мовою, особа є представником/ницею національної меншини і використовує мову меншини, особі має бути психологічно комфортно, тому він/вона обирає мову спілкування.

Про зафіксовані випадки мобінгу, принижень, публічного використання ненормативної (нецензурної) лексики, дискримінуючих чи образливих виразів протягом 2021-2023 рр. у їх раді повідомили 7% опитуваних (образи у соцмережах, поширення неправдивої інформації, чуток, сексистські або гомофобні, або інші недоречні висловлювання або жарти; невмотивовані догани, погрози звільненням або депреміюванням; застосування обценної лексики, лайливих або недоречно глузливих висловлювань).

Про відсутність таких випадків повідомили 61,2% респондентів, про те що їм невідомо про такі випадки – 31,8% опитуваних. Мобінг (зазначається про вчинення щодо осіб, що мають конфронтацію з керівництвом громади або впливовими депутатами).

Для забезпечення використання державної мови, унеможливлення мобінгу, принижень, публічного використання ненормативної (нецензурної) лексики, дискримінуючих чи образливих виразів більше 60 відсотків опитаних, що відповіли, вважають за необхідне врегулювання вказаних питань правилами (кодексами) етики, третина респондентів вважають, що потрібні - спеціальні закони, 6, 4% тих, що відповіли вважають, що потрібно і правила етики, і норм спеціального законодавства.

Наведене опитування демонструє, що незважаючи на відсутність у окремих радах власних правил етичної поведінки, загалом і депутати і посадові особи ОМС ознайомлюються із засади вимог до етичних поведінки, визначаються відповідальні особи, які здійснюють моніторинг випадків неетичної поведінки, проте більшість опитаних підтвердила потребу у розробці додаткових методичних рекомендацій та посібників, необхідність розробки модельних кодексів та правил поведінки, проведення відповідних навчань.



### 3. Результати проведених фокус-груп.

З метою дослідження позицій усіх зацікавлених сторін та забезпечення відкритого діалогу для подальшого врахування цих позицій під час розробки та імплементації відповідного законодавства за запитом НАЗК було залучено експертів Програми Ради Європи [“Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні”](#) (Програма).

Дослідження проведено експертами Програми за сприяння Асоціації міст України та Асоціації об'єднаних територіальних громад у період з 15 червня по 4 жовтня 2023 року шляхом онлайн-опитування та проведення фокус-груп.

Це дослідження здійснено за використанням методології Ради Європи.<sup>15</sup>

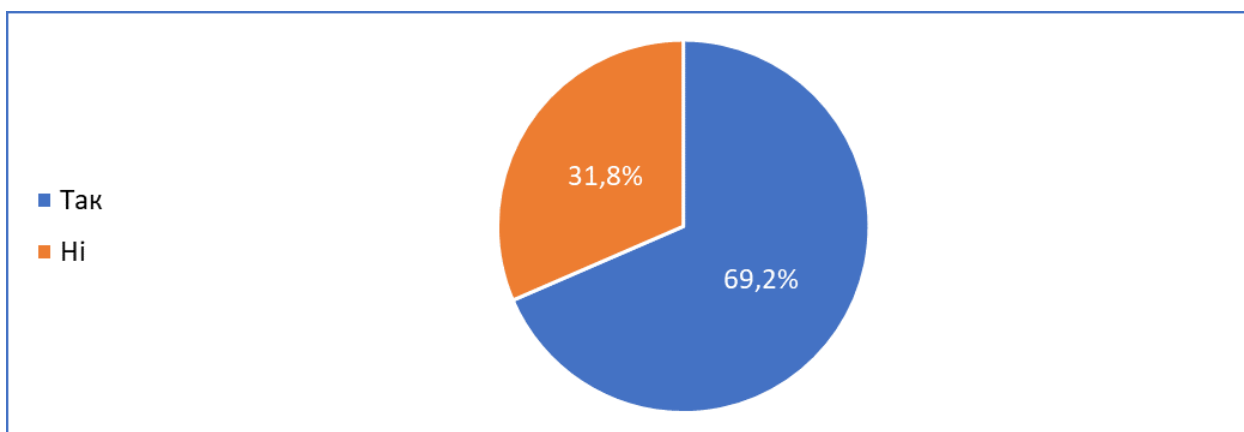
Запитання для опитувань та фокус-груп було визначено спільно фахівцями Програми Ради Європи, НАЗК та відповідних асоціацій ОМС.

За цей час було проведено фокус групи розділені за критерієм приналежності інтерв'юера до тієї чи іншої групи, а саме:

- депутати місцевих рад.
- посадові особи органів місцевого самоврядування.
- службовці органів місцевого самоврядування.

#### **Позиції щодо вдосконалення правового регулювання, висловлені під час досліджень:**

**Чи потребують вдосконалення механізми притягнення до відповідальності вказаних осіб за порушення правил етичної поведінки? (відповіли 84,7 %)**



Прямо відповідаючи на запитання про доцільність внесення змін у законодавство, під час глибинних інтерв'ю усі опитані вказали на потребу у

<sup>15</sup> Public Ethics Benchmarking tool (for local authorities) (CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL GOVERNMENT REFORM). Електронний ресурс: <https://rm.coe.int/peb-public-ethics-benchmarking/1680746d52>

вдосконаленні законодавства з питань правового регулювання етичної поведінки через:

Вид акту	Позиція щодо потреби у розробці акту	Формат акту
Етичний кодекс	Потрібний	<p>Не принципово, чи буде це імперативний акт національного рівня чи модельний акт, на основі якого всі ОМС будуть <b>зобов'язані</b> прийняти власні акти, якщо такий акт буде розроблено за участі всеукраїнських асоціацій ОМС.</p> <p>Розробник – НАДС, або НАДС та НАЗК</p>
Правила поведінки	Критично потрібні	<p>Методичні рекомендації або роз'яснення (вказано на доцільність використання підходів НАЗК до подібного формату документів, коли правильність поведінки аналізується на конкретних прикладах).</p> <p>Акти мають бути адаптовані для різних груп осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування (депутати місцевих рад, виборні посадові особи та службовці місцевого самоврядування).</p> <p>Розробник – НАДС або НАЗК, або спільний акт, за умови що такий акт буде розроблено за участі всеукраїнських асоціацій ОМС.</p>

Закон № 93	Потрібне вдосконалення	Потребує подальшого обговорення. Бажана синхронізація з іншими актами, що регулюють правила етичної поведінки у місцевому самоврядуванні, але з урахуванням особливого статусу цієї категорії виборних представників
КУпАП	Доцільність змін потребує обговорення	Закон має передбачати чітку відповідальність за порушення правил етичної поведінки. Зміст змін потребує ретельного обговорення. Втручання держави має бути мінімальним, як і дискреційні повноваження суду при виборі санкцій. Санкції мають ураховувати можливі негативні наслідки, у тому числі обумовлені достроковим припиненням повноважень виборних представників.

На необхідність вдосконалення механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб та депутатів за порушення правил етичної поведінки вказали 69,2% осіб, які відповіли на це запитання. Усі учасники дослідження під час глибинних інтерв'ю вказали на необхідність закріплення відповідальності на рівні закону. При цьому було висловлено наступні позиції:

Статус особи	Оптимальні види відповідальності
Службовці	(1) Дисциплінарна (однозначна позиція усіх опитаних), у випадках найбільш грубих порушень – адміністративна (можливо, позиції опитаних розділилися)
Виборні посадові особи	(1) Адміністративна (штраф, без права застосування додаткової санкції у вигляді дострокового припинення повноважень),

	(2) Реалізація права громади на відкликання за народною ініціативою.  Усі опитані вважають, що застосування дисциплінарних стягнень до виборних представників недоцільне, неефективне та може призвести до політичних зловживань
Депутати місцевої ради	Відсутня єдина позиція, потребує більш широкої дискусії з ключовими зацікавленими сторонами

У випадку із застосуванням штрафів – має бути закріплено як санкція за вчинення адміністративного правопорушення, не пов’язаного з корупцією. Протоколи складають органи національної поліції, справи розглядає виключно суд.

Один з учасників висловив думку про те, що протоколи можуть складати, а рішення про накладення стягнень приймати адміністративні комісії при виконавчих органах чи виконавчий комітет місцевої ради. Однак цей учасник не зміг відповісти на запитання модераторки дискусії, чи не вбачатиметься у такому випадку ризик виникнення конфлікту інтересів і як йому можна запобігти.

У випадку із накладенням дисциплінарних стягнень питання може розглядати уповноважена особа роботодавця (за чинним законодавством про службу в ОМС). Після введення у дію нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077) ці питання має розглядати керівник служби – щодо службовців ОМС, сільський, селищний, міський голова – щодо посадових осіб патронатної служби. Щодо виборних посадових осіб питання про притягнення до відповідальності за порушення правил етичної поведінки має розглядатися виключно у судовому порядку. При цьому окремі учасники опитувань вказали, що органом, уповноваженим на складення протоколів про адміністративні правопорушення може бути НАЗК, а не підрозділ Національної поліції.

Органом, який має розглядати факти порушень правил етичної поведінки депутатами та виборними посадовими особами місцевого самоврядування (за умови, що такі діяння не містять ознак кримінального правопорушення) було визначено суд. Складення протоколу про вчинення такого правопорушення покласти на національну поліцію (не є однозначною позицією опитаних, потребує додаткового обговорення). Частина опитаних вказали, що протоколи

про вчинення адміністративних правопорушень у етичній сфері щодо виборних посадових осіб може складати НАЗК.

Усі учасники опитувань наполягали на тому, що порушення правил етичної поведінки має бути чітко розмежовано від правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Щодо накладення дисциплінарних стягнень було висловлено позицію, що ці питання мають бути чітко розмежовані за статусом особи. Питання про накладення дисциплінарних стягнень щодо службових осіб ОМС до введення у дію нового Закону про службу в ОМС (№ 3077) уповноважена особа роботодавця. Після введення у дію нового Закону ці питання має розглядати керівник служби щодо службовців ОМС, та сільський, селищний, міський голова – щодо посадових осіб патронатної служби.

Також учасникам було запропоновано відповісти на запитання щодо стимулювання відповідних осіб до добровільного дотримання правил етичної поведінки, на що учасники опитування не надали інших пропозицій, крім морального заохочення за дотримання правил етичної поведінки, оскільки вважають дотримання таких правил нормою та обов'язком для відповідних осіб.

### **Висновки за результатами проведених фокус-груп**

1. Законодавство України з питань регулювання етичної поведінки у місцевому самоврядуванні потребує змін.
2. Зважаючи на прийняття нового Закону про службу в ОМС (№ 3077), має бути додатково обговорений момент введення у дію змін, які будуть напрацьовані (одночасно із цим законом, до його введення у дію, через певний час після його введення у дію).
3. Розробка кодексу етичної поведінки за умови, що вона буде супроводжуватись іншими нормативними актами, які передбачають механізми моніторингу та реагування на відповідні порушення, а також широкою просвітницькою та інформаційною кампанією може бути результативною. За основу можуть бути взяті Загальні правила, розроблені НАДС. Однак, потребує більш детального обговорення адаптація цих правил до регулювання етичної поведінки виборних представників (посадових осіб та депутатів місцевих рад).
4. Є великий попит на зводи правил поведінки для різних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування. За умови, що вони будуть розроблені якісно, такі документи можуть набагато більше сприяти закріпленню належних стандартів, ніж такі декларативні документи, як кодекси етики.



5. Механізми моніторингу та фіксації порушень правил етичної поведінки мають бути чітко закріплені у профільному законодавстві. Після введення у дію нового Закону про службу в ОМС (№ 3077) ці питання будуть належним чином врегульовані щодо службовців місцевого самоврядування. Таким чином, прогалини залишаться лише щодо виборних представників.
6. Закон № 93 потребує перегляду у частині правил депутатської етики та передбачати засоби реагування на порушення з боку цієї категорії виборних представників. Запропоновані механізми мають бути дієвими, водночас не передбачати надмірного втручання держави у автономію місцевого самоврядування, бути співмірними вчиненим порушенням та мають містити запобіжники щодо їхнього використання для політичного тиску. Наприклад, усі процедури від фіксації факту порушення до прийняття рішення мають бути широко висвітлені на веб-ресурсах місцевих рад та політичних партій, які висунули відповідного представника.

#### **4. Міжнародний досвід.**

З моменту прийняття Програми дій проти корупції в листопаді 1996 року Рада Європи дотримується комплексного підходу до боротьби з корупцією, встановлюючи стандарти у формі конвенцій та інших інструментів (рекомендацій і резолюцій) і контролюючи їх відповідність європейським і світовим стандартам через свій моніторинговий механізм GRECO.

У 1999 році Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Резолюцію (97) 24 про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, в якій розглянуто основні принципи, які слід враховувати під час боротьби з корупцією. Деякі з них також є актуальними для зміцнення публічної етики на місцевому рівні, а саме щодо вжиття ефективних заходів для запобігання корупції, зокрема підвищення обізнаності громадськості та сприяння етичній поведінці, забезпечення того, щоб правила, що стосуються прав та обов'язків публічних представників, враховували вимоги боротьби з корупцією та передбачали належні та ефективні дисциплінарні заходи; сприяння подальшій конкретизації поведінки, яка очікується від публічних представників, за допомогою відповідних засобів, таких як кодекси та правила поведінки, і забезпечення того, щоб засоби масової інформації мали свободу отримувати та поширювати відомості щодо питань корупції, за умови лише обмежень, які є необхідними в демократичному суспільстві.

Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування (далі – Європейський кодекс), ухвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 7 листопада 2018 року. Його метою є встановлення на європейському рівні етичних принципів і стандартів, схвалених виборними представниками місцевих і регіональних влад держав – членів Ради Європи. Таким чином, він встановлює мінімальні стандарти і пропонує або прийняти цей Типовий кодекс без змін, або скласти власний кодекс поведінки на основі цього кодексу. Він також підкреслює, що він не може охопити всі можливі ситуації етичних викликів, тому дозволяє розширювати та застосовувати його таким чином, щоб він охоплював також нові проблеми та ситуації, коли вони виникають.

Європейський кодекс виконує багато функцій, включаючи надання всім суб'єктам, залученим до місцевого і регіонального врядування, інструкцій щодо їхньої поведінки під час виконання публічних обов'язків, інформування широкої громадськості про очікувану поведінку всіх суб'єктів, залучених до місцевого і регіонального врядування, та засоби її досягнення, сприяння

зміцненню суспільної довіри до всіх залучених суб'єктів, надання консультацій тим, кому доручено забезпечити дотримання цих принципів і підвищення етичних стандартів.

Що стосується його сфери застосування, Європейський кодекс поширюється на виборних посадових осіб місцевого самоврядування, службовців та найманих працівників місцевого самоврядування, незалежно від того, чи регулюються ці суб'єкти публічним або приватним правом, чи вони залучені до визначення, надання чи перегляду суспільних товарів чи послуг.

Європейський кодекс встановлює загальні принципи виконання публічних обов'язків, конкретні зобов'язання, пов'язані з корупцією та шахрайством, публічними закупівлями та укладанням контрактів, а також уникнення вжиття будь-яких заходів для отримання особистої та/або професійної вигоди після того, як вони залишили свої посади.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки публічних службовців, включаючи Типовий кодекс поведінки публічних службовців. Типовий кодекс містить набір принципів щодо того, як публічних службовці повинні виконувати свої обов'язки.

Цей Типовий кодекс видається під керівництвом міністра або керівника публічної служби та має регулярно переглядатися. Його положення є частиною умов найму публічного представника і застосовуються до нього/неї з моменту, коли він/вона підтвердить, що його/її проінформовано про них. Будь-яке порушення цих положень може призвести до дисциплінарної відповідальності. Публічний представник, який наглядає або керує публічними представниками, несе відповідальність за нагляд за дотриманням ними Типового кодексу та вжиття або пропонування відповідних дисциплінарних заходів за його порушення.

Хоча Типовий кодекс не застосовується до виборних представників, він містить більшість основних елементів, які увійшли до актів законодавства у різних державах-членах.

Якщо, з одного боку, існують численні приклади кодексів поведінки чи кодексів етики, прийнятих на національному рівні, які застосовуються до виборних членів національних парламентів, існує лише кілька прикладів таких кодексів на місцевому/регіональному рівні, тобто для місцевих/регіональних посадових осіб або виборних представників. Кілька прикладів:

- «Сім принципів публічного життя» (або Принципи Нолана) 1995 року, після яких у 2007 році Департамент у справах громад та

місцевого самоврядування Великобританії ухвалив типовий кодекс поведінки для місцевих влад.

- В Англії Закон про місцеве самоврядування (2011) визначає, що ради повинні прийняти кодекс поведінки, що поширюється на публічних представників та інших залучених осіб. Це стосується, зокрема, рад графств, районів, общин, Великого Лондона та метрополійні влади. Закон визначає, що кодекс має відповідати принципам Нолана та містити низку докладних положень щодо реєстру інтересів, розкриття грошових інтересів, чутливих інтересів та правопорушень.
- У Шотландії з травня 2003 року діє Кодекс поведінки для депутатів усіх 32 місцевих влади Шотландії. У 2003 році парламент Шотландії також затвердив Типовий кодекс поведінки для членів публічних органів, а після публічних консультацій у 2013 році цей кодекс був оновлений і схвалений парламентом Шотландії та опублікований у лютому 2014 року.
- Асоціація місцевого самоврядування Сполученого Королівства, яка включає 315 із 317 рад в Англії, зокрема ради районів, округів, метрополії та унітарних утворень, прийняла Типовий кодекс поведінки депутата у 2020 році. Його було розроблено спільно з ключовими заінтересованими сторонами після широких консультацій. Він представляє шаблон для прийняття радами в цілому та/або з місцевими поправками. Усі ради повинні мати кодекс поведінки. Кодекс визначає загальні принципи поведінки депутата ради, стандарти поведінки та його застосування. Асоціація місцевого самоврядування проводить щорічний перегляд Кодексу, щоб переконатися, що він відповідає меті; вона може запропонувати підтримку та навчання радам і депутатам щодо застосування Кодексу. На веб-сайті асоціації опубліковано навчальний пакет стосовно Кодексу, який особливо корисний для моніторингових офісів. Розроблено також платформу електронного навчання для депутатів.
- Рада міста Бад-Фьослау (Австрія) прийняла кодекс поведінки[9] на основі засад кодексу державної канцелярії. Кодекс поведінки визначає їхні обов'язки (такі як неупередженість, запобігання корупції, щодо подарунків тощо), а також те, яких заходів вони мають вживати у ситуації конфлікту інтересів, зобов'язання звітувати про супутню діяльність тощо.

- Декілька інших країн прийняли кодекси поведінки на місцевому рівні (іноді їх помилково називають «кодексами етики»). У Чорногорії та Республіці Сербській Боснії і Герцеговини кодекси встановлюють стандарти поведінки для місцевих публічних службовців. Однак, коли такі кодекси діють, їм часто бракує ефективного механізму моніторингу чи чітких санкцій.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо демократичної підзвітності виборних представників і органів на місцевому та регіональному рівнях CM/Rec(2022) від лютого 2022 року рекомендує урядам держав-членів або компетентним публічним владам, на які покладено таку роль, створити та підтримувати систему підзвітності (що включає законодавство, установи, процедури, практику та норми поведінки) для виборних представників і органів на місцевому та регіональному рівнях. Рекомендація також передбачає, що положення цієї системи підзвітності мають доповнювати судову, політичну та адміністративну системи держави-члена, і що вжиті заходи мають періодично оцінюватись та, якщо необхідно, потрібно проводити відповідні законодавчі реформи для підвищення ефективності механізмів підзвітності.

Додаток до Рекомендації містить відповідні визначення та наслідки щодо встановленої відповідальності, а також щодо дострокового припинення мандата, який має бути винятковим і суворо та точно регламентованим законом. Законодавство має визначити процедурні гарантії прозорості, легітимності та законності процесу відкликання, чітко визначити сторони, залучені до процесу, а також встановити критерії для запуску процедури та підтвердження відкликання. Зокрема, відкликання рішенням більшості має лише доповнювати інші доступні механізми, повинно підпадати під юридичні обмеження (тобто щодо часу, необхідної кількості підписів, кворуму тощо), має бути можливим лише для тих, хто обраний на виконання повноважень місцевих і регіональних влад шляхом прямого голосування та заборонено для окремих членів рад, і в принципі місцеві та регіональні ради не повинні мати повноважень звільняти мерів та інших голів місцевих влад, які обираються шляхом прямих виборів, якщо тільки звільнення не є неминучим наслідком колективної відставки ради або призводить до розпуску самої ради. Дострокове припинення повноважень має дозволити, у разі необхідності, проведення без затримки нових виборів та уникнення необхідності призначати керівника, якщо правила чи ситуація не дозволяють іншому виборному представнику чи заступнику виконувати необхідні функції.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017) щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень

рекомендує урядам держав-членів створити або додатково зміцнити рамки правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень, відповідно до керівних принципів, беручи до уваги також власні національні обставини, а також перекласти рекомендацію та розповсюдити її якомога ширше, особливо серед лобістських груп, бізнесу, профспілок, промислових конфедерацій, публічних і регуляторні органів, неурядових організацій, політичних та наукових кіл.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/ Res(2014) щодо захисту викривачів, ухвалена у квітні 2014 року, рекомендує державам-членам створити нормативну, інституційну та судову базу для захисту осіб, які в контексті своїх робочих відносин повідомляють або розкривають інформацію про загрози чи шкоду публічних інтересам.

У березні 2020 року Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Керівні принципи публічної етики, які консолідують в одному документі основні принципи, стандарти та рекомендації Ради Європи у цій сфері. Керівні принципи спрямовані на те, щоб допомогти державам-членам створити всеосяжну та ефективну систему публічної етики, щоб сприяти етичній культурі в публічних організаціях і підтримувати довіру громадян до публічних представників та установ.

Керівні принципи містять різні визначення, наприклад, публічної етики, публічної організації, конфлікту інтересів і пов'язаних осіб. Вони мають широку особисту та матеріальну сферу застосування, охоплюючи всі категорії публічних представників і вирішуючи нагальні проблеми, такі як захист викривачів, використання соціальних медіа та запобігання сексизму, мови ненависті та дискримінації. Вони також перераховують принципи публічної етики, на основі яких повинна бути заснована система публічної етики, і передбачають стандарти та зобов'язання для публічних представників і організацій. Ці стандарти та зобов'язання мають охоплювати різні сфери, такі як індивідуальні інтереси публічного представника та його/її пов'язаних осіб, його/її допоміжну діяльність і декларацію про цю діяльність, його/її діяльність після закінчення публічної служби, подарунки, послуги та гостинність тощо.

Як зазначено в Керівних принципах, система публічної етики повинна містити такі компоненти:

- стратегія: національна стратегія публічної етики повинна бути прийнята та адаптована до регіонального та місцевого рівнів;
- інституції: має існувати незалежна(і) влада(и) для забезпечення об'єктивної перевірки та сприяння прозорості у публічному житті;



- законодавство та нормативні акти: законодавство та нормативні акти повинні передбачати вимоги до кодексів поведінки, до надійних процесів управління ризиками в публічних організаціях для виявлення етичних ризиків, вимоги до публічних представників щодо найму, процесу відбору та мобільності працівників, що запобігатиме та зменшуватиме корупційні ризики, вимоги до виборних посадових осіб;
- кодекси поведінки: їх роль, що вони повинні відображати принципи публічної етики та стандарти поведінки, описані в Керівних принципах, повинні застосовуватися до виборних представників, щоб відобразити необхідну їхню незалежність, необхідність кодексу поведінки, застосовного до публічних службовців, які працюють у публічній організації, щоб також відобразити Типовий кодекс, встановлений Комітетом міністрів у його Рекомендації № R (2000) 10 державам-членам щодо кодексів поведінки публічних представників (див. вище);
- керівництво: повинні бути доступні керівні вказівки для посилення вимог, викладених у законодавстві, правилах і кодексах поведінки.

Для легшого впровадження публічної етики в публічних організаціях Керівні принципи доповнено Практичним посібником.

Рекомендація CM/Rec(2023) Комітету міністрів державам-членам щодо принципів доброго демократичного врядування та пояснювальний меморандум до неї встановлюють чотири засади доброго демократичного врядування сформульовані через 12 ключових принципів. Друга з них стосується найвищих стандартів публічної етики та доброчесності під час здійснення владних та публічних повноважень. Це ставить предмет публічної етики та доброчесності у центр доброго демократичного врядування, формулюючи 3 (три) ключові принципи: публічної етики, підзвітності, відкритості та прозорості. На основі принципів Рекомендація надає орієнтири для дій осіб, які приймають рішення, та публічних установ на всіх рівнях, а також чітко роз'яснює стандарти, які очікуються від тих, кому довірено керувати публічними справами, в яких суспільне благо ставиться вище приватних інтересів.

Група GRECO була створена для моніторингу дотримання державами-членами конвенції та інших документів (рекомендацій та резолюцій) щодо боротьби з корупцією. Вона контролює всіх своїх членів на рівній основі через динамічний процес взаємної оцінки та тиску. Вона працює циклами, кожен раунд оцінки охоплює певні теми.

6-й раунд оцінки розпочнеться в січні 2024 року та стосуватиметься запобігання корупції та сприяння доброчесності на місцевому рівні. Хоча діяльність Робочої групи лише розпочалася, країни-члени GRECO погодилися охоплювати ті самі теми, що й у 4-му та 5-му раундах оцінки. Оскільки 6-й раунд оцінки охоплюватиме як законодавчу, так і виконавчу владу на місцевому рівні, можна очікувати певної однорідності рекомендацій GRECO, заснованих на конкретних висновках, оскільки застосовуються однакові міжнародні антикорупційні стандарти (стосовно етичних стандарти для публічних представників щодо лобіювання, конфлікту інтересів, подарунків тощо). Наприклад, у випадках, коли певна група публічних представників (наприклад, депутати місцевих рад) ще не розробила та не прийняла свій кодекс поведінки, GRECO може рекомендувати прийняти кодекс поведінки, як це було зроблено щодо членів національного парламенту, уряду, судової системи та прокуратури.

Таким чином, аналіз рекомендацій GRECO, як щодо всіх держав-членів у рамках окремого раунду оцінки, так і щодо України, має допомогти визначити наступні кроки у зміцненні системи доброчесності місцевої влади в Україні.

Висновки щодо держав-членів GRECO, оцінених у 4-му раунді оцінки (щодо членів парламенту) до червня 2017 року, включають:

- Система, інструменти та механізми сприяння доброчесності в парламенті: 67% рекомендацій, адресованих парламентаріям і виданих у категорії етичних принципів і правил поведінки, вимагають від держав-членів прийняти кодекс/правила поведінки. Крім того, парламентарі повинні мати більш формалізовану підготовку та більш розвинені інституційні системи доброчесності.
- Конфлікт інтересів: рекомендації стосувались розширення звітності парламентарів про фінансові та зовнішні інтереси, встановлення або розширення діапазону діяльності, яка може вважатися такою, що суперечить процесам прийняття рішень парламентарями, і містили наголос на важливості обов'язку парламентарів саморегулюватись. 54% рекомендацій, наданих щодо конфлікту інтересів, вимагають від держав-членів запровадити систему, яка дозволяє розкривати випадкові конфлікти інтересів.
- Декларації про активи та інші інтереси: рекомендації включали розширення обсягу інформації щодо таких вигод як подарунки, подорожі та призначення на неоплачувані керівні посади (тобто нематеріальні інтереси); включення всіх активів, доходів і зобов'язань, що перевищують певний поріг, або зниження порогу для отримання

більш релевантної інформації; а також підвищення рівня деталізації, необхідної щодо значних активів, у тому числі пакетів акцій, а також зобов'язань парламентарів розглянути питання про поширення вимог щодо декларування на чоловіків/дружин і близьких членів сімей парламентарів.

- Подарунки та інші вигоди парламентарів: значна кількість держав-членів отримала рекомендації спеціально розробити, уточнити або затвердити правила щодо прийняття подарунків та інших вигод, таких як подорожі чи гостинність, або розглянути ці теми в кодексах поведінки депутатів.
- Взаємодія з лобістами та іншими третіми сторонами: було надано низку рекомендацій щодо розробки керівних принципів для парламентарів щодо того, як вони мають взаємодіяти з лобістами та іншими третіми сторонами.
- Додаткова діяльність, заборони та обмеження після закінчення роботи: хоча в більшості країн існує добре розвинена система декларування, правила щодо допоміжної діяльності є чіткими, суворими та добре зрозумілими, все ж у невеликій кількості країн були виявлені значні проблеми в цих сферах (наприклад, відсутність застосування обмежень на допоміжну діяльність або відсутність обмежень як таких) і GRECO рекомендувала внести зміни або забезпечити дотримання правил такої діяльності. Крім того, у більшості країн лише деякі обмеження застосовуються до працевлаштування чи іншої діяльності парламентарів після виходу з парламенту. У звітах GRECO описується серйозне занепокоєння відносно багатьох країнах щодо впливу бізнесу на національний законодавчий та нормативний порядок денний та стосовно переходу парламентарів на посади в підприємствах приватного сектору.
- Кодекси поведінки, обізнаність і консультації: переважна більшість держав-членів отримали рекомендації щодо прийняття, розробки або впровадження кодексу поведінки для парламентарів. 50% рекомендацій стосовно навчання та підвищення обізнаності, містять заклик до держав-членів запровадити спеціальні конфіденційні консультації.
- Прозорість: рекомендації в першу чергу стосуються невиконання існуючих правил у спосіб, який відповідає їхній меті (наприклад, законопроекти регулярно публікуються, але не раніше першого читання, або не публікуються достатньо рано для того, щоб експерти та громадськість могли зробити змістовний внесок на ранній стадії; швидкість, з якою законопроекти доопрацьовуються або прийняття

поправок із запізненням, що практично унеможлиблює участь громадськості).

Нагляд, моніторинг, правозастосування: звіти GRECO виявили слабе впровадження багатьох цінних і важливих заходів із запобігання корупції, які країни-члени вже вжили. Основні висновки стосовно держав-членів GRECO, оцінених у 5-му раунді оцінки щодо національних урядів – осіб, яким доручено здійснювати найвищі функції виконавчої влади (далі – РТЕФ) – до грудня 2021 року та які можуть бути корисними для покращення публічної етики на місцевому рівні, включають:

- Антикорупційна політика та політика доброчесності, правова та інституційна база: РТЕФ необхідно включити в існуючу політику доброчесності шляхом аналізу та зменшення ризиків, які перед ними постають, а також запровадити заходи з моніторингу та відповідності, щоб допомогти їм досягнути прогресу у запобіганні корупції та вважатися такими, що рухаються у напрямку прогресу у запобіганні корупції і зміцненні доброчесності.
- Більшості країн, які були оцінені, було рекомендовано прийняти кодекси поведінки для РТЕФ або переглянути їх.
- Особливий наголос був зроблений на забезпеченні дотримання таких кодексів із ефективними механізмами нагляду (з можливими санкціями), у поєднанні з конфіденційними консультаціями та регулярним і обов'язковим навчанням.
- Багатьом із них було рекомендовано прийняти або консолідувати в одному документі політики чи стандарти, надавши чіткі вказівки щодо конфлікту інтересів та інших питань, пов'язаних із доброчесністю.
- GRECO приділила особливу увагу політичним радникам через їхню політичну роль і можливий вплив на процеси прийняття рішень. GRECO підкреслила важливість адаптації вимог щодо прозорості та доброчесності для політичних радників до характеру їхнього мандату та їхніх конкретних обов'язків, еквівалентних тим, які застосовуються до інших політичних призначенців з найвищими виконавчими функціями.
- Багато країн отримали рекомендації щодо відсутності правил чи вказівок щодо того, як РТЕФ повинні взаємодіяти з лобістами чи третіми сторонами, які прагнуть вплинути на процес прийняття публічних рішень, або їм було рекомендовано забезпечити прозорість у цій сфері та вимагати розкриття таких контактів і достатніх подробиць обговорюваних питань.

- Прозорість та нагляд за діяльністю уряду: щодо доступу до інформації та прозорості законотворчого процесу GRECO нагадала про загальний принцип прозорості публічних документів і про те, що це має бути гарантовано на практиці. Будь-які винятки з правила публічного оприлюднення мають бути зведені до мінімуму, а результати процедур громадської участі мають бути публічною інформацією. Громадський контроль також є ключовим, коли йдеться про публічні закупівлі, зокрема щодо великих публічних контрактів.
- Що стосується питань інформації та прозорості законотворчого процесу, видається, що все ще існує широка свобода дій для визначення того, що є суспільним надбанням, і чи виключати певний документ із вільного доступу. GRECO була стурбована тим, що в деяких державах-членах було обмежено застосування вимог закону про свободу. Деякі відомства виявили певне небажання розкривати інформацію, вважаючи за краще застосовувати винятки, щоб приховати всю інформацію або її частину. Також було виявлено неузгодженість між державними установами щодо застосування закону про інформацію. GRECO запропонувала розробити цільове навчання для більш загального розуміння та застосування законів.
- Конфлікти інтересів: більшості країн, оцінених на даний момент, GRECO рекомендує покращити управління конфліктами інтересів, у тому числі тими, що виникають неочікувано, зокрема, шляхом чіткого визначення правил і процедур. GRECO рекомендувала запровадити вимогу щодо спеціального розкриття інформації щодо РТЕФ у ситуаціях конфлікту між їхніми приватними інтересами та офіційними функціями, коли вони виникають. Правила щодо конфлікту інтересів мають також охоплювати політичних радників.
- Що стосується консультацій щодо конфліктів інтересів, механізмів моніторингу та відповідності, GRECO рекомендувала, щоб система управління конфліктами інтересів була доповнена чіткими положеннями та вказівками щодо (i) вимоги до РТЕФ розкривати конфлікти та (ii) чітких процедур, повноважень і термінів вирішення ситуацій конфлікту інтересів, у тому числі після скарг громадськості чи інших установ.
- Заборона або обмеження певної діяльності: несумісність, подарунки, неправомірне використання конфіденційної інформації та обмеження діяльності після звільнення. Стосовно подарунків та інших вигод GRECO знову наголосила на важливості суворих обмежень, підкреслюючи ризик обміну «послугами» в ситуаціях, коли між політиками та бізнес-спільнотою існує надмірна «приязність». Багатьом

оціненим країнам також було рекомендовано покращити ситуацію щодо переміщення РТЕФ з публічного сектору в приватний і навпаки. Також звернуто увагу на періоди «вистигання таких інтересів» та їхню достатність.

- Декларації про майно, доходи, зобов'язання та інтереси: було виявлено низку недоліків щодо кола осіб, на яких поширюється вимога щодо розкриття фінансових інтересів, своєчасного оприлюднення декларацій та щодо їхнього обсягу й незалежного та систематичного моніторингу. За неподання або свідоме внесення неправдивих відомостей у звіти слід застосовувати санкції.
- Механізми підзвітності та правозастосування: РТЕФ повинні подавати приклад у питаннях доброчесності. GRECO не розглядає політичну відповідальність у формі «розголосу та ганьби», оскільки найефективніша санкція сама по собі є достатньою, і тому закликала до розробки додаткових засобів контролю та санкцій, щоб забезпечити виявлення і реагування на порушення етики навіть без уваги з боку медіа та громадського або політичного тиску. GRECO повторила рекомендації, надані під час 1-го раунду оцінки щодо того, щоб правоохоронні органи могли використовувати спеціальні методи розслідування за наявності судового дозволу.

## **Висновки**

За результатами аналітичного дослідження було підтверджено важливість удосконалення моделі регуляції етичних норм серед депутатів та виборних осіб органів місцевого самоврядування. Відсутність чітких, уніфікованих норм призводить до довільного трактування як етичної поведінки загалом так і норм або ж правил. Окрім відсутності уніфікованих й чітких правил, що могли б бути прописані в етичних кодексах, дослідження показало й прогалину в потенційному контролі за їх дотриманням. Модель саморегуляції, що застосовується в Україні, за результатами дослідження є неефективною і не призводить до настання відповідальності або ж усуненню причин неетичної поведінки що депутатів, що виборних осіб органів місцевого самоврядування.

Спираючись на результати дослідження та враховуючи міжнародний досвід, задля вдосконалення моделі регуляції етичних норм серед депутатів, посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування в Україні були запропоновані наступні рекомендації:

- 1. Розвиток етичних кодексів.** Створення модельного етичного кодексу для депутатів та окремо для виборних осіб органів місцевого самоврядування. Його необхідність, а також закріплення на законодавчому рівні обов'язковості його прийняття є наріжним каменем в питанні розвитку системи норм етичної поведінки в органах місцевого самоврядування. Водночас слід зберегти можливість доповнювати модельний кодекс кожній громаді спираючись на місцеву специфіку.
- 2. Перехід від внутрішньої моделі (саморегуляції) регуляції етичних норм до змішаної або зовнішньої.** Ефективність саморегуляції в сучасних реаліях є вкрай низькою, тому рекомендовано сформувати автономні чи незалежні комісії для розгляду фактів порушення етичних кодексів або ж скеровувати такі факти у суди чи/або незалежну структуру центрального рівня (наприклад НАЗК), що сприятиме ефективному розгляду фактів порушень норм етичної поведінки та забезпечить незалежність прийнятих рішень.
- 3. Забезпечити створення анонімного та дієвого каналу для збору скарг чи пропозицій від громадян стосовно порушень етичних норм в органах місцевого самоврядування.**

Такий механізм подачі повідомлень задля його ефективності має передбачати публікацію тексту повідомлення на офіційному сайті громади. Текст повідомлення повинен пройти лише цензуру на присутність нецензурної лексики та особистих даних. Повідомлення, що



включатимуть у себе нецензурну лексику, особисті дані або дані, що торкаються третіх осіб не будуть опубліковані. Решта ж повідомлень має бути у вільному доступі, а після їхнього опрацювання - висновок органу розгляду порушень депутатської етики повинен прикріплюватись під повідомленням. У разі негативного висновку органу розгляду повідомлення про порушення етичних норм повинне видалятися з сайту протягом часу визначеного в конкретній раді, але не раніше 30-ти днів.

#### **4. Ефективний механізм притягнення до відповідальності.**

Механізми моніторингу та фіксації порушень правил етичної поведінки мають бути чітко закріплені у профільному законодавстві. Запропоновані механізми мають бути дієвими, водночас не передбачати надмірного втручання держави у автономію місцевого самоврядування, бути співмірними вчиненим порушенням та мають містити запобіжники щодо їхнього використання для політичного тиску.

Такий механізм повинен включати в себе:

- адаптовані санкції: встановлення різних рівнів санкцій, які відповідають важливості порушення. Наприклад, менш серйозні порушення можуть передбачати дисциплінарну відповідальність або ж штрафи, тоді як важливіші порушення можуть вести до втрати мандата чи інших політичних наслідків. Цей підхід спрямований на те, щоб санкції були пропорційними та справедливими, сприяли відновленню довіри громадськості та демонстрували серйозність влади щодо дотримання етичних норм місцевими депутатами та виборними особами.
- об'єктивні процедури розгляду: забезпечення належних процедур для об'єктивного розгляду випадків порушення.
- прозорість і відповідальність: забезпечення прозорості у процесі винесення рішень щодо санкцій та інформування громадськості про результати розгляду справ на офіційних ресурсах органів місцевого самоврядування.

#### **5. Визначити орган, відповідальний за дотриманням правил етичної поведінки.**

Після формування політики у сфері публічної етики на місцевому рівні необхідно визначити центральний орган виконавчої влади котрий затвердить типовий кодекс етики та зможе слідкувати за його дотриманням.

Національне агентство, спільно з Програмою Ради Європи “Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні”, представниками органів місцевого самоврядування на основі аналітичного дослідження та рекомендацій від Ради Європи і в співпраці з широким колом зацікавлених осіб розпочне реалізацію напрацьованих рекомендацій задля вдосконалення системи норм етичної поведінки серед депутатів та виборних осіб органів місцевого самоврядування.