

29-а СЕСІЯ

Страсбург, 20-22 жовтня 2015 року

CG/2015(29)15FINAL

22 жовтня 2015 року

Умови перебування на посаді виборних представників

Керівний комітет

Співдоповідачі¹: Фріда ЙОХАНССОН МЕТСО, Швеція (М, НЛДГ) та
Трейсі СІМПСОН-ЛЕНГ, Великобританія (Р, СОЦ)

Резолюція 393(2015)	2
Рекомендація 383 (2015)	4
Пояснювальна записка	6

Короткий виклад

Європейською хартією місцевого самоврядування передбачено (стаття 7), що для громадян, які мають право бути обраними, не повинно існувати перешкод для балотування на місцеві чи регіональні політичні посади у зв'язку з фінансовими чи матеріальними міркуванням або умовами їхньої майбутньої посади.

Це означає, що обов'язки представників мають бути належним чином визнані в грошовій формі та підтримані за рахунок відповідних ресурсів для того, аби стало можливим їхнє належне, ефективне та вільне від недоречного впливу виконання.

Громадяни натомість мають право очікувати від виборних представників відданості та добросовісності. Самовідданість, об'єктивність, підзвітність, чесність та прозорість повинні характеризувати щоденну роботу всіх публічних органів, у тому числі місцевого уряду, та бути видимими в роботі таких органів.

1 М: Палата місцевих влад / Р: Палата регіонів
ЕРР/ССЕ: Група Європейської народної партії в Конгресі
СОЦ: Група соціалістів
НЛДГ: Незалежна ліберально-демократична група
ЕКР: Група європейських консерваторів та реформістів
НЗ: Не зареєстровані

РЕЗОЛЮЦІЯ 393 (2015)²

1. У той час як рівень довіри до політичного класу у всій Європі знижується, виборні представники мають працювати як ніколи наполегливо, аби задовольнити відкриті потреби та очікування своїх виборців. Хоча більшість місцевих та регіональних політиків поєднують свої обов'язки як виборного політика з іншою роботою з повною зайнятістю, від них у той же час вимагають практично повної зайнятості на політичній посаді, часто коштом їхніх сімейних обов'язків та вільного часу.

2. Рівень інтересу та поваги до роботи й ролі місцевих та регіональних представників знижується. Ця ситуація може бути пов'язана з тим, що в багатьох країнах таку зайнятість вважають радше добровільною, аніж професійною. Невисокий рівень оплати праці місцевих та регіональних виборних представників чи її повна відсутність є також важливим чинником поряд із їхньою недостатньою підготовкою.

3. Представницька демократія найкраще функціонує за умови дійсного представництва громади. Що точніше склад муніципальної ради відображає виборчий контингент, для якого вона працює, з огляду на вік, соціальний статус, професійну зайнятість, культурний контекст, то більше вона користуватиметься довірою громадян. На місцеві та регіональні влади покладено відповідальність забезпечувати проведення (час засідань тощо) політичної роботи в радах (асамблеях та їхніх виконавчих органах) таким чином, щоб не перешкоджати громадянам балотуватися на виборач.

4. Місцеві ЗМІ та муніципальні інформаційні послуги можуть слугувати зміцненню позитивного іміджу різноманітності та представницького характеру ради міста, що допоможе заохотити людей із різними біографіями балотуватися на політичні посади на місцевому та регіональному рівні.

5. У той час як публічний нагляд та критика є необхідним аспектом обіймання публічної посади, муніципальні ради повинні захищати місцевих та регіональних виборних представників, а також працівників від домагань і погроз насильством.

6. З огляду на це, Конгрес закликає, наскільки це можливо, місцеві та регіональні влади, визнаючи відмінності в обов'язках та відповідальності виборних представників:

a. надавати їм засоби, обладнання та підтримку в питаннях політики для задовільного виконання своїх функцій;

b. проводити для них навчання про ролі, обов'язки виборних представників та очікування щодо них. Зазначені заходи потрібно базувати на регіональних та національних навчальних модулях, у яких описано роботу місцевого уряду та обов'язки місцевих і регіональних виборних представників, розроблені відповідно до конкретних обставин кожного місцевого та регіонального органу влади. Вони мають також охоплювати кодекси етики міст та регіонів, які, з міркувань прозорості, повинні бути відкритими для громадськості;

c. запровадити показники ефективності та проводити постійне навчання з метою професійного розвитку місцевих і регіональних виборних представників, що охоплює зміни у відповідному законодавстві та питання, які впливають на управління місцевими й регіональними органами влади. Необхідно розглянути можливість перетворення такого навчання на офіційне та визнане підвищення кваліфікації, що, крім того, додаватиме ваги відповідній функції;

d. підтримувати працівників, які часто подорожують, шляхом надання відповідного ICT та іншого обладнання. Така підтримка обмежується використанням обладнання виключно для здійснення публічних функцій;

² Обговорено та прийнято Конгресом 22 жовтня 2015 року на 3 засіданні (див. документ CG/2015(29)15FINAL пояснювальна записка), співдоповідачі: Фріда ЙОХАНССОН МЕТСО, Швеція (М, НЛДГ) та Трейсі СІМПСОН-ЛЕНГ, Великобританія (Р, СОЦ).

e. складати графік засідань таким чином, щоб не обмежувати осіб, які бажають виступати виборними представниками на місцевому чи регіональному рівні, зокрема із повною зайнятістю та з обов'язками в сім'ї чи у зв'язку з доглядом;

f. заохочувати політичні партії та муніципальні представництва розробляти ініціативи для підтримання інтересу широкої громадськості в громадських та публічних справах із метою заохочення громадян із усіх груп населення балотуватись на місцевих і регіональних виборах;

g. забезпечувати наявність чітких рекомендації в разі домагань та погроз насильством до виборних представників та їхніх сімей, а також належну підтримку й рекомендації для виборних представників, спільно з поліцією, у тому числі допомогу у вжитті необхідних юридичних заходів;

7. Конгрес запрошує національні та регіональні об'єднання місцевих і регіональних влад вжити заходів для:

a. забезпечення проведення вступного інструктажу для всіх виборних представників на початку їхнього мандата, що охоплює сфери відповідальності та обов'язків виборних представників, а також інструктаж із питань муніципального й регіонального кодексу етики;

b. лобювання подальшого навчання в країнах, де воно відсутнє, для забезпечення постійного професійного розвитку виборних представників. Необхідно розглянути можливість перетворення такого навчання на офіційне та визнане підвищення кваліфікації;

c. підготовки рекомендацій, за участі відповідних органів, для місцевих та регіональних органів у разі домагань і погроз насильством до працівників місцевих та регіональних органів і їхніх сімей.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 383 (2015)³

1. Демократичні системи вимагають від виборних політичних представників здійснювати управління від імені своїх виборців. Уряди зобов'язані надавати та/або забезпечувати умови перебування на посаді для виборних представників усіх рівнів влади, що заохочуватимуть людей із усіх груп населення балотуватися на політичні посади, щоб представники таким чином відображали склад, профіль та різноманіття населення, якому вони служать.
2. Відповідно до наявних даних існує тенденція до меншої різноманітності серед виборних політичних службовців на місцевому та регіональному рівні й усе відчутніше перетворення політичних посад на справу старших за віком, які мають зайві час та гроші.
3. Для більшості виборних представників обов'язки на виборній посаді становлять часткову зайнятість упродовж визначеного проміжку часу, що періодично продовжується завдяки новому мандату. Хоча обов'язки на виборній посаді не постають як складова власне кар'єри або професії, їх належить виконувати професійно та відповідно до чітко встановлених належних стандартів.
4. Стаття 7 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що для громадян, які мають право бути обраними, не повинно існувати перешкод для балотування на місцеві чи регіональні політичні посади у зв'язку із фінансовими чи матеріальними міркуванням або умовами їхньої майбутньої посади.
5. За винятком культури, коли особи із повною зайнятістю можуть мати вільний від роботи час для виконання своїх обов'язків на виборних посадах та одержувати фінансову компенсацію, існують адекватні виплати на доглядальників із метою забезпечення відвідань засідань для певних груп, як-от для молодих батьків, що працюють, чи осіб із обов'язками доглядати за кимось із повною зайнятістю, важко очікувати їхньої активної участі в місцевому та регіональному політичному житті.
6. Зважаючи на значні відмінності в наборі обов'язків, що їх мають виборні представники, обсяг та бюджет обов'язків місцевих та регіональних органів влади, а також відмінності у національних політичних, конституційних та адміністративних системах, запровадити єдиний стандартний набір умов для осіб на відповідних посадах, що підходив би кожному місцевому чи регіональному органу влади, неможливо.
7. Однак Конгрес вважає, що на національні, регіональні та місцеві влади покладено фундаментальний обов'язок надання відповідної підтримки та ресурсів місцевим і регіональним виборним представникам для створення їм можливості якнайкращого виконання своїх завдань, на які очікують виборці.
8. В обмін на винагороду та підтримку осіб на відповідних посадах громадяни мають право вимагати відданості та добросовісності з боку таких осіб. Самовідданість, об'єктивність, підзвітність, чесність та прозорість повинні характеризувати щоденну роботу всіх публічних органів, у тому числі місцевого уряду, та бути видимими в роботі таких органів.
9. Особи, які перебувають на публічних посадах, мають дотримуватися високих стандартів добросовісності та приймати рішення незалежно від міркувань, зумовлених особистими інтересами, чи з інших неналежних міркувань. Ефективний механізм врядування та чіткі етичні стандарти допомагають як знизити ризик корупції, так і підвищити громадську впевненість у добросовісності місцевих та регіональних політиків.
10. Конгрес вважає, що для забезпечення дійсного представництва місцевого населення в місцевому чи регіональному органі важливо мати якомога ширший демографічний профіль виборних представників, так само доцільно відображати все розмаїття населення, яке такі особи представляють. Держави-члени та, зокрема, політичні партії, мають прагнути просувати перебування на місцевих політичних посадах як цінний громадський внесок. Вони повинні через навчальні програми та ЗМІ заохочувати участь (включаючи балотування) усіх громадян, зокрема відповідно до різниці щодо гендеру, віку та культурного досвіду.

³ Див. покликання 2.

11. З огляду на це, Конгрес пропонує Комітету міністрів, наскільки це можливо, запросити держави-члени, визнаючи відмінності в обов'язках та відповідальності представників на місцевому та регіональному рівні, вжити заходів для забезпечення:

a. наявності в рамках усіх систем місцевих та регіональних урядів таких умов, які б не створювали несприятливих чи демотивуючих умов для осіб, що бажають обійняти місцеву чи регіональну виборну посаду, з огляду на їхні особисті обставини, порушення сімейного життя чи кар'єри або фінансові чи матеріальні санкції;

b. невиключення можливості для осіб із інвалідністю балотуватися на місцеві та регіональні виборні посади, незважаючи на неспроможність доступу та участі в засіданнях, а також надання їм, де це необхідно, додаткової підтримки під час виконання своїх обов'язків;

c. надання адекватної фінансової винагороди місцевими та регіональними владами за роботу місцевих та регіональних виборних представників, що реально відображає обсяг роботи на посади відповідно до функцій і масштабів місцевого органу влади. Посади, що передбачають високий рівень відповідальності, мають бути забезпечені додатковими виплатами, що відбивають понаднормовий обсяг роботи;

d. встановлення рівня оплати праці в рамках національної чи регіональної системи з метою уникнення диспропорцій між органами влади. У разі прийняття рішень про розмір оплати праці на місцях такі рішення належить ухвалювати комісії, яка не залежить від місцевої чи регіональної влади, із урахування відповідних орієнтирів; ухвалені рішення має бути остаточною і прийнятим без політичного впливу;

e. наявності окремої системи на покриття витрат, які повністю та цілком пов'язані з виконанням обов'язків на виборній посаді та не підлягають оподаткуванню. Такі витрати потрібно визначати в рамках національної системи, якщо відповідне законодавство лежить у площині компетенції на національному рівні;

f. прав виборних представників із повною зайнятістю на відповідний вільний від роботи час для виконання офіційних обов'язків на виборній посаді та уникнення втрат у заробітній платні чи інших прав;

g. у разі повної зайнятості виборних представників на виборній посаді та особливо за відсутності в них іншої роботи, відповідності підходу до визначення права на медичне страхування, звільнення та пенсію стандартам, застосованим до виборних представників на національному рівні з метою уникнення негативного впливу публічної служби на їхнє становище;

h. відповідності усіх виплат, як заробітної платні, так і тих, що стосуватимуться інших витрат, виборним представникам на підставі опублікованого розкладу та своєчасного оприлюднення індивідуальних виплат;

i. одержання виборними представниками після обрання на посаду такого опису посади, у якому викладено їхні обов'язки, а також здійснення обов'язку проходження офіційного вступного інструктажу, що повинен ґрунтуватись на національному навчальному модулі, який може бути змінено відповідно до конкретних обставин місцевої чи регіональної влади;

j. доступності постійного професійного навчання для місцевих та регіональних виборних представників, зокрема з питань змін у законодавстві й питань, які впливають на управління місцевими та регіональними органами влади;

k. наявності кодексів поведінки на місцевому та регіональному рівнях на основі опублікованих національних кодексів етичних стандартів, а також їхнє однакове застосування у всій країні. Необхідно забезпечити наявність механізмів моніторингу за імплементацією кодексу та оцінки можливих його порушень;

l. заповнення з боку всіх виборних представників на місцевому та регіональному рівні публічного реєстру інтересів на початку каденції таких осіб, у тому числі з оновленням даних про інтереси близьких членів сім'ї щорічно та в разі суттєвих змін особистих обставин. Потрібно також складати та фіксувати заяви про можливі конфлікти інтересів щодо конкретного рішення ради;

m. незастосування до виборних членів, що діяли чесно та добросовісно, цивільної відповідальності за належне виконання їхніх обов'язків у разі позовів про відшкодування шкоди, за винятком випадків, коли доведено, що вони діяли необережно чи недбало.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Зміст

I. Вступ.....	6
II. Право на обрання та демографія	8
III. Визнання та винагородження виборних представників	9
IV. Підтримка виборних представників	15
V. Добросесність та незалежність	18
VI. Залишення посади.....	20
VII. Прикінцеві коментарі.....	19
Додаток: Опитувальник	20

I. Вступ⁴

1. Моделі субнаціонального врядування в Європі досить різноманітні та складні, до того ж виборні представники працюють на місцевому, провінційному та регіональному рівнях. Населення, охоплене органами влади, коливається від кількох сотень до кількох сотень тисяч жителів, а шкали населення та бюджету водночас можна порівняти з деякими незалежними державами. Схожим чином суттєво різняться між собою – залежно від рівня та держави – відповідальність й обов'язки виборних представників. Обсяг владних повноважень, можливості приймати рішення на власний розсуд та доходи, що їх мають місцеві та регіональні органи влади, так само змінюватимуться від країни до країни.

2. У деяких системах (які часто, проте не завжди, називають «мерськими системами») виборні представники мають поряд зі своїми політичними функціями виконавчі та адміністративні повноваження. Здебільшого в таких випадках службовця обирають окремо та безпосередньо, а також він часто працює на відповідній посаді за повною зайнятістю. Структури такого характеру поширені в багатьох молодих демократіях Центральної та Східної Європи. Різновидом цієї системи є спільне здійснення виконавчих повноважень групою виборних представників, одного з яких (що опосередковано обирається з-поміж членів групи) обирають для виконання обов'язків мера. Таку модель застосовують у деяких південно-європейських країнах. У країнах Бенілюксу мера може призначати уряд, зазвичай за рекомендацією відповідного муніципального органу.

3. Альтернативний підхід застосовують у тих країнах, у яких розмежовують політичну та адміністративну посади. У таких системах наявна окрема бюрократична машина, яка зазвичай постійно функціонує та яку очолює керівник (директор чи начальник); роль такої машини полягає в імплементації рішень місцевого політичного органу.

4. Щоб ускладнити все це ще більше, подекуди існують змішані системи в рамках національної системи, які не завжди чітко розмежовуються. Скажімо, у Великій Британії в небагатьох великих містах мера обирають безпосередньо, а більшістю керує опосередковано обраний керівник та кабінет. Водночас політичні інституції, безумовно, постійно змінюються та розвиваються, а місцеві й регіональні органи влади не ізольовані від середовища, у якому функціонують: так, панівні політичні настрої, стан економіки та відповідно публічних фінансів, новітні технології впливають на порядок роботи місцевого уряду. Зрештою, як і тоді, коли йдеться про будь-яку організацію, звичаї, культуру чи особистість, тут доводиться спостерігати те ж саме:

⁴ Співдоповідачі дякують професорові Коліну МЕЛЛОПСУ, проректорові Університету Йорка (Велика Британія) за його внесок у цей проект.

навіть у межах однієї національної регуляторної системи немає двох абсолютно однакових місцевих чи регіональних органів влади у контексті їхніх способів роботи.

5. Така різноманітність повністю відповідає одному з основоположних принципів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року (стаття 3.1):

«Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення».

6. Визнаючи важливість настанови, за якою місцевий уряд має відповідати місцевим обставинам, хоча і в межах встановленого національного регуляторного механізму, Хартія наголошує, що з метою забезпечення справедливості та ефективності системи в її основі мають лежати певні основні принципи, незважаючи на розмір, зону відповідальності чи національну систему. Такі принципи, зокрема, передбачають умови, на яких зобов'язані працювати виборні представники (стаття 7):

i. «Умови діяльності місцевих виборних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій.

ii. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

iii. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого виборного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами».

7. У 1983 році Конгрес прийняв Резолюцію 142, у якій висловив свою точку зору щодо умов, які повинні забезпечувати належне виконання з боку місцевих та регіональних виборних представників своїх обов'язків⁵. Десятиріччя потому Рада Європи розглядала питання статусу та умов роботи місцевих і регіональних представників та розробила на основі власного вивчення практики держав-членів деякі основні принципи⁶.

8. Через двадцять років після останнього звіту Конгрес запропонував своєму Комітетові з врядування⁷ вжити аналогічних заходів із метою:

«визначити добру практику умов роботи місцевих та регіональних виборних представників у світлі статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування..., звертаючи особливу увагу на оплату праці та умови праці, страхування, імунітет від переслідування, особисту відповідальність, обмеження мандатів та оприлюднення інтересів»⁸.

9. У цьому звіті викладено основні аспекти, висвітлені в дослідженні, та запропоновано рекомендації щодо шляхів можливого досягнення цілей, викладених у статті 7.

10. Зміст та наслідки статті 7 вдало сформульовано в дослідженні 1992 року, вони охоплюють: умови балотування на місцевих виборах (обмеження, фінансування та термін перебування на посаді), умови роботи (суміщення посад, декларації інтересів, проступки, умови праці, навчання та інформація, обмеження після залишення посади) та професійний статус (виплати та витрати, податки, соціальні переваги). Рекомендації засновано на вивченні практики в 17 державах-членах.

11. У цьому дослідженні взято за основу такий самий підхід, за якого інформацію надано 16 державами-членами, цього разу включно з багатьма більш новими та молодими демократичними державами Центральної та Східної Європи. Дослідження побудовано довкола трьох ключових компонентів: визнання та винагородження виборних представників, підтримка представників у виконанні їхніх функцій та залишення посади чи звільнення з неї. Дослідження наведено в додатку.

⁵ Постійна конференція місцевих та регіональних влад Європи, вісімнадцята сесія, Резолюція 142.

⁶ *Статус та умови роботи місцевих і регіональних представників*, серія досліджень, 46, 1992, 65 стор.

⁷ Опитувальник підготували співдоповідачі, надіславши його усім членам Комітету з врядування 2 квітня 2014 року, а також деяким асоціаціям місцевих влад і членам Групи незалежних експертів із питань Європейської хартії місцевого самоврядування (GIE). Усього було одержано 24 відповіді з 16 країн.

⁸ Витяг з технічного завдання.

12. Концепція, що лежить в основі цього звіту та відбиває цілі статті 7, полягає в тому, що в усіх країнах повинні бути умови, які б забезпечували відкритість виборних місцевих посад усім групам населення та можливість для представників після обрання виконувати свої функції задовільним чином.

II. Право на обрання та демографія

Міркування

13. У принципі всі особи, які мають право голосувати на виборах, повинні мати відповідне право та можливість балотуватися на виборах. У випадку місцевого уряду це може означати, що кандидатів потрібно реєструватися як виборцями в тому самому районі, який охоплює рада. Принаймні не буде помилкою припустити, що існує певний зв'язок між кандидатом та територією ради, у яку він/вона балотується, за місцем проживання, працевлаштування, іншого безпосереднього ділового інтересу чи сплати податків.

14. Такий зв'язок надає виборному представникові краще розуміння місцевих потреб та проблем, а також більший ступінь прагнення просувати інтереси району і його жителів. Із практичної точки зору представникові буде також простіше виконувати свої обов'язки – як за допомогою формальних сесій, так і через спілкування з громадянами, якщо вони проживають на тій же території.

15. Так само, як існують певні категорії осіб, яких не допускають до голосування, в усіх країнах є обмеження на всіх рівнях уряду щодо осіб, яких дозволено обирати на виборні посади. Це можуть бути як загальні обмеження (скажімо, через засудження за маніпуляції на виборах), так і несумісність певних посад таких осіб із виборними посадами. Останнє обмеження може стосуватися таких осіб, які безпосередньо зайняті у відповідному органі чи мають конкретний грошовий інтерес у роботі органу; у деяких країнах заборона пов'язана з представниками певних професій, таких як судді та поліцейські. Комітет з питань врядування розробив звіт «Критерії обрання на місцевих та регіональних виборах», що має бути прийнятий Конгресом у 2015 році.

16. Безумовно, політики рідко становлять мікрокосм того суспільства, яке вони представляють, особливо з огляду на гендерне та вікове розмаїття або навіть у контексті професійної зайнятості та рівня освіти. Поняття «представництва» не означає, що особа, яка за своїм профілем не «представляє» інших, не може просувати поглядів та інтересів виборців, проте доводиться спостерігати особливо в місцевих урядах чітку перевагу в тих радах, які засновані на широкому представництві у своєму складі. Це очевидний спосіб забезпечення поінформованості про різні погляди в громаді для прийняття рішень на місцях.

Висновки

17. Правила щодо права бути обраним різняться залежно від країни, проте практично завжди існує вимога щодо певного зв'язку з відповідною територією. Здебільшого йдеться про місце проживання та сплату податків. У більшості країн встановлено певні обмеження щодо кандидатів, які мають серйозну та/або нещодавню судимість.

18. Держави загалом також застосовують обмеження в тому разі, якщо професійну зайнятість особи та її роль як політика сприймають як несумісні. У цілому обмеження стосуються також таких видів зайнятості, які безпосередньо пов'язані з державою чи місцевим органом влади, до якого балотується особа; хоча іноді обмеження може поширюватися й на інші пов'язані ролі та професії.

19. Хоча теоретично майже всі виборці мають право балотуватися на виборах, на практиці є суттєві відмінності в представництві різних груп населення серед обраних осіб. Найбільш екстремально такий розрив проявляється в гендерному плані. Наприклад у Вірменії 93,4% місцевих та регіональних виборних представників складають чоловіки порівняно з 6,6% жінок. Схожу ситуацію спостерігаємо в Туреччині, де 94,04% місцевих та регіональних виборних представників складають чоловіки порівняно з 5,96% жінок. У «Колишній Югославській Республіці Македонія» відповідні показники становлять 70% чоловіків та 30% жінок. У цій же країні зафіксовано 4 жінки-мера із загальної кількості 81. Лише Швеція наблизилася до більш справедливого гендерного балансу, за якого 43% виборних представників становлять жінки.

20. Схожу статистику можна спостерігати й щодо віку представників: здебільшого в системах помітно переважають особи старших вікових груп. Скажімо, у Шотландії 74% виборних представників мають понад 50 років, а в Англії середній вік виборних представників досяг 60 років. У цій же країні лише 4% виборних

представників мають темний колір шкіри, є азійського походження чи представляють етнічну меншість порівняно із відповідною групою населення у 17%. Знову-таки Швеція тримає лідерство щодо рівного розподілу позицій за віком, де вік 8% виборних представників молодший ніж 30 років, а ще 32% – у віці від 30 до 49 років.

21. У дослідженні було порушено питання про те, чи можуть регуляторні зміни розширити демографічне представництво виборних представників. Загалом респонденти відповідали на це питання досить скептично. Як було зазначено в одній із країн: «На це питання існують різні погляди. Деякі вважають, що необхідно встановлювати квоти для покращення представництва недостатньо представлених груп. Інші переконані, що виборча урна повинна бути єдиним тестом демократичної участі. Існує спротив запровадженню квот у законі, оскільки таку практику розглядають як втручання в демократичний процес».

22. Із цією ж проблемою зіштовхнулося кілька країн, які спробували покращити гендерний баланс у своїх національних законодавчих органах. У деяких із них запровадження квот – навіть в умовах виборчої системи за списком, чи, іншими словами, за допомогою впровадження жіночого списку, – мало свій вплив. Проте експерименти з «позитивною дією» у деяких випадках було зупинено.

23. Загалом респонденти дослідження вважають, що зміна правил шляхом використання квот не завжди становить правильний вибір. Вони вважають натомість, що питання може бути вирішено через (а) докладання більших зусиль із боку політичних партій та офіційних установ для стимулювання інтересу ширших груп населення в громадських та політичних справах і залучення ширшого кола кандидатів; (b) забезпечення уникнення дискримінації проти певних груп потенційних кандидатів завдяки фактичній роботі ради. Останнє питання більш детально викладено в наступному розділі.

24. У деяких відповідях також звернено увагу на роль, яку можуть відігравати ЗМІ в проектуванні позитивного або ж, що частіше, негативного іміджу місцевої політики, та неминучий вплив такого іміджу на коло осіб, які балотуються на виборні посади.

Висновки

25. Ступінь зв'язку між кандидатами та їхніми районами можна вимірювати різним чином, проте важливо, щоб усі виборні представники мали прямий та тривалий зв'язок із місцевим органом влади, до якого вони балотуються, зазвичай через місце проживання чи сплату місцевих податків. Характер такого зв'язку повинен бути чітко відображений у правилах реалізації права бути обраним.

26. Обмеження щодо обіймання публічних посад мають бути якомога меншими та виключати лише тих осіб, які відповідно до закону позбавлені привілею голосувати, обіймають посади, що тягнуть за собою потенційні конфлікти інтересів (тобто працюють у раді), чи вдаються (вдавалися) до поведінки, несумісної з виконанням публічних функцій. Останнє обмеження належить чітко визначити в національному законодавстві та застосовувати до всіх рівнів уряду.

27. Необхідно брати до уваги механізми, засновані на принципі позитивної дії, зокрема в процесах прийому на роботу та відбору, що допоможе залучити більш широкі демографічні кола виборних представників із дотриманням фундаментальних принципів вільних та відкритих виборів.

28. Країни та, зокрема, політичні партії, мають прагнути просувати перебування на місцевих політичних посадах як цінний громадський внесок. Відповідно працюючи з іншими, зокрема через освіту та ЗМІ, вони повинні шукати шляхів, аби заохотити участь (у тому числі балотування на виборах) більш широких соціальних груп, ніж існують на даний момент, передусім у плані гендеру, віку та етнічної приналежності.

III. Визнання та винагородження виборних представників

Міркування

29. Стаття 7 вимагає, щоб потенційні кандидати не мали перешкод у балотуванні на посади з огляду на матеріальні міркування. Це означає, що виборні представники не мають опинитися в таких матеріальних умовах, які перешкоджатимуть їм виконувати свої функції. У той же час це не означає, що матеріальна вигода чи будь-яка власна матеріальна перевага повинні виступати в ролі мотиву в балотуванні на виборну місцеву посаду. У цьому принципі скоріше йдеться про компенсацію, ніж винагороду, і для багатьох понять

«добровільності» та «служби громаді» є характерними для місцевої політики. «Особистий» внесок, з одного боку, заслуговує на похвалу, а з іншого – викликає певні очікування з боку осіб, які беруться за публічну службу.

30. Численні дослідження спрямовано на те, щоб з'ясувати мотивацію балотуватися на місцеву чи регіональну виборну посаду. Відповідно до таких досліджень підтверджено, що здебільшого основні мотиви цих осіб полягають так чи інакше у службі громаді, незалежно від того, чи стосується така служба конкретного району, справи чи у більш широкому сенсі політичних поглядів партії щодо оптимального надання місцевих послуг. Така статистика не означає, що деякі не мають більш високих амбіцій – багато членів парламентів раніше працювали на місцевий уряд, – проте особиста вигода не становить собою цілі для більшості місцевих виборних політиків, чий горизонт переважно місцевий.

31. Не можна вважати справедливою ситуацію, зокрема коли йдеться про місцевий уряд, коли деякі прошарки громадян насправді не можуть балотуватися через такі чинники, як-от неможливість поєднати робочі та сімейні обов'язки, порядок ведення роботи місцевого органу влади чи фінансові або матеріальні втрати, які за собою потягне така функція.

32. Логіка полягає в тому, що всі системи місцевих урядів повинні передбачати умови, за яких особа не потраплятиме в менш вигідне становище чи не демотивуватиметься, а відтак не відчуватиме нездатності балотуватися на місцеву виборну посаду з огляду на особисті обставини, віддаленість від сім'ї чи роботи, фінансові та матеріальні втрати й порядок роботи ради та її вимоги.

33. У наступній секції подано розгляд фінансових питань; у секції після цього йдеться про умови роботи.

Висновки

34. Принцип добровільності переважає в місцевих урядових системах, і практично всі держави, у яких було проведено дослідження, визнали, що певні зміни в сімейному та професійному житті неминучі і навіть очікувані як наслідок прагнення займатись цим різновидом публічної служби. Для осіб, які не обіймають посади мера чи інших посад такого ґатунку (керівник місцевого органу влади/заступник керівника, голова партії/заступник голови чи інші особи з додатковим рівнем відповідальності), ця функція завжди становитиме часткову зайнятість; як пояснив один із респондентів: «Система ґрунтується на прагненні залучити... найкращих чоловіків та жінок у межах громади до управління місцевими органами влади незалежно від їхньої професійної зайнятості. Це означає, що обрання виборним членом ради місцевого органу влади не вважають звичайною професією чи «роботою»... Навпаки, вважається важливим, щоб виборні члени рад були зайняті лише в місцевій політиці на підставі часткової зайнятості, адже тоді їхня різна професійна підготовка дозволяє долучити різні знання та погляди в політичні дебати».

35. Такий підхід характерний для відповідей, та й свідчень про бажання відійти від принципу місцевих виборних політиків із частковою зайнятістю, за винятком осіб на офіційних посадах, наприклад мерів тощо, чи осіб зі схожими управлінськими функціями чи функціями на більш відповідальних посадах в інших місцевих та регіональних органах влади, надано не було.

36. Проте визначити «часткову зайнятість» не так просто. У Нідерландах, наприклад, обсяг роботи залежить від розміру ради, до того ж часові зобов'язання коливаються залежно від населення муніципалітету: для муніципалітетів із населенням до 30 тис. жителів (7 годин на тиждень), від 30 до 100 тис. жителів (12 годин на тиждень) та понад 100 тис. жителів (24 години на тиждень). Відповідно до дослідження в Шотландії представники приділяють у середньому 36 годин на тиждень своїм муніципальним обов'язкам. Дослідження наводить схожі результати щодо Австрії; 32 години на тиждень для мерів маленьких та середніх муніципалітетів і до 50 годин на тиждень для мерів туристичних муніципалітетів чи міст та містечок. Очевидно, що часу на іншу зайнятість практично не залишається.

37. У мерських системах, як правило, функція мера вимагає повної зайнятості і відповідно оплачується, водночас тижневе навантаження подекуди перевищує 60 годин на тиждень. Часто сферу обов'язків та повноважень визначено в трудових контрактах для таких посад. Схожий обсяг роботи може бути передбачено в інших системах із управлінськими функціями, хоча в таких системах контракти трапляються рідко.

38. Для багатьох представників, особливо тих, хто працює за принципом неповної зайнятості, дійсно складно поєднувати муніципальні обов'язки з вимогами професійної кар'єри. Як зазначив респондент однієї з країн: «Дійсно, є особи з повною зайнятістю, але з огляду на різноманітність та непередбачуваність часових вимог людям із повною зайнятістю надзвичайно складно виконувати свої функції виборних представників. Таким чином особи з повною зайнятістю зазвичай недостатньо представлені в радах. Особи, які можуть виконувати цю функцію, як правило, мають певний рівень гнучкості у своїй роботі, хоча і є, безумовно, дуже зайнятими, наприклад самозайняті особи, бізнесмени, фермери, особи, що рано вийшли на пенсію тощо. Той факт, що більшість рад проводить засідання упродовж робочого дня, надзвичайно ускладнює ситуацію для осіб, які працюють на заводі чи в офісі».

39. Безумовно, особам, які працюють за традиційним денним розкладом, складно поєднувати кар'єру з виборною посадою. У деяких системах роблять спроби вирішити цю ситуацію завдяки призначенням засідань поза звичайним робочим часом (тобто ввечері), і в більшості досліджених країн рішення про час проведення зустрічей місцевих рад приймає сама рада. Безумовно, до певної міри проблему вдається вирішити завдяки прийняттю рішень на місцевому рівні, якщо поточні члени виберуть такий час, який зручний для них, але не для осіб, які не можуть виконувати своїх функцій через розклад засідань. Простого рішення не існує, адже переведення зустрічей у вечірній час може бути так само незручним для осіб, які мають обов'язки щодо догляду (для прикладу, одиноких батьків).

40. У кожному разі формальні засідання становлять лише частину робочого навантаження виборних представників. Зв'язки з громадянами та зовнішніми інституціями забирають значну частину часу, який від них вимагають. Як висловився один респондент: «Характер функції члена ради диктує відсутність визначеного графіка роботи: член ради може очікувати, що громадськість виходитиме з ним на зв'язок сім днів на тиждень практично цілодобово. В основі виконання офіційних функцій лежить відвідання офіційних засідань рад та численних комітетів. Окрім того, є низка неофіційних зустрічей із місцевими групами, об'єднаннями мешканців тощо, а також не менше формальних (проте тривалих) зустрічей, телефонних розмов, електронної кореспонденції тощо з окремими представниками громадськості, що мають певні проблеми. Мабуть, буде справедливо сказати, що робочий графік жодного члена ради не повторюється в його колеги, і попит громадськості на час таких осіб ніколи не вичерпується, до того ж часто цей попит виникає в такий момент, який за нормальних робочих умов був би неприйнятним, наприклад у вихідні чи пізно ввечері».

41. Заяви такого ґатунку пролунали ще в кількох відповідях, де було також зазначено, що стиль роботи та відданість конкретного виборного представника можуть суттєво впливати на вимоги робочого часу, спричиняючи істотну різницю.

42. У небагатьох країнах працівникам за законом надають право вимагати від свого роботодавця виділення окремого часу для виконання публічних обов'язків. В Ірландії для деяких видів зайнятості в публічному секторі (напр., вчителювання) передбачено таке право, а на Мальті працівники юридично зобов'язані надавати виборним представникам право виконувати свої обов'язки члена ради. На практиці це зазвичай зводиться до 14 годин на рік. Представники в Албанії мають певні права, закріплені в законі.

43. Найщедрішою в цьому питанні є Швеція, де роботодавці зобов'язані надавати виборним представникам час, вільний від роботи, для виконання їхніх завдань та компенсувати (до певної міри) втрату заробітку.

44. Конкретний характер фінансової компенсації знову ж таки варіюється та суттєво різниться між посадою мера та іншими посадами.

45. Для мерів часто передбачено шкалу, пов'язану з розміром органу влади, іноді на підставі рівнів оплати праці членів національного парламенту. На Мальті, наприклад, рівень оплати пропорційний оплаті праці політиків на національному рівні і варіюється від 8 900 євро на рік для найменших органів влади (третина оплати на національному рівні) до 17 800 євро на рік для найбільших органів влади (дві третини оплати на національному рівні). У Словаччині оплату праці мера визначають на основі співвідношення середньої заробітної платні залежно від розміру органу влади. Мер муніципалітету з населенням від 5 до 10 тисяч жителів, до прикладу, одержує приблизно 23 тисячі євро на рік. За рішенням ради таку виплату можуть збільшити в межах 70%. Окрім того, більшість мерів користується такими перевагами як медичне страхування, право на відпустку та виплати у зв'язку із залишенням посади. Мери зазвичай мають статус службовців, яким виплачують заробітну платню.

46. Для пересічних виборних представників, відповідно до принципу добровільності, принаймні теоретично, неповний характер їхньої зайнятості на посаді визначає досить скромний розмір оплати їхньої праці. Скажімо, у Вірменії винагороди як такої дійсно не передбачено, натомість компенсують лише ті витрати, яких було зазнано у зв'язку з виконанням офіційних обов'язків. Через відповідні причини таких виплат не оподатковують. Схожа ситуація існує в Хорватії – на розсуд ради.

47. Більшість пересічних виборних представників одержує стандартну виплату (яку зазвичай називають винагородою) для охоплення всіх обов'язків як у межах ради, так і поза нею. Менш охоче здійснюють виплати за відвідання – відповідно до кількості власне відвіданих засідань. З іншого боку, така практика може заохочувати представників виконувати свої обов'язки, проте у той же час здатна зміщувати акценти в їхніх функціях на винагороди за певний вид діяльності (в основному за засідання), у той час як інші види діяльності не винагороджуватимуться (робота з громадою). У Колишній Югославській Республіці Македонія, Албанії та Румунії виплати здійснюють за принципом відвідання засідань.

48. Існують два основні підходи до більш поширеної моделі виплат: центрального встановлення ставок (часто залежно від розміру ради та відповідно обсягу роботи, якої очікують) та прийняття рішень кожною радою щодо рівня компенсації. Зазвичай поряд зі встановленими ставками особам, які обіймають посади чи виконують конкретні обов'язки в органі влади, здійснюють додаткові виплати. Виплати, як правило, підлягають національним нормам оподаткування.

49. Визначення ставок на центральному рівні здійснюють, наприклад, у Шотландії, де 1 223 шотландських виборних представників одержують базову компенсацію у розмірі близько 19 900 євро. Крім того, компенсація за рішенням ради може підвищити загальний розмір виплат до 24 940 – 44 890 для старших представників залежно від розміру ради, водночас керівники одержують від 33 250 до 59 850 євро за цим же критерієм.

50. Однотипна система існує і в Нідерландах, де на національному рівні встановлюють обсяг винагороди відповідно до розміру муніципалітету. Для відповідальних посад, наприклад голови політичної партії та членів комітету, передбачено додаткові виплати.

51. В інших країнах ставки визначають на місцях, іноді на підставі рекомендацій незалежної панелі експертів. Рівень оплати зазвичай опосередковано відбиває розмір ради, хоча формальної шкали не встановлено. За результатами дослідження 2012 року, в Англії, наприклад, щорічна базова винагорода (тобто без врахування доплат за додатковий рівень відповідальності) для виборних представників коливається між 4 883 євро в найменших другорядних органів влади до 20 578 євро у великих органах влади вищого чи національного рівня. Додатково до цих виплат існують доплати за додаткову відповідальність.

52. Більшість місцевих та регіональних органів також передбачає компенсацію таких витрат, зазнаних під час виконання публічних обов'язків, які не оподатковують. Сюди, як правило, входять витрати на транспорт (іноді без врахування витрат на транспорт до ради та від неї, оскільки ці позиції можуть входити в основну ставку), відвідання конференцій та страхування під час подорожей за межі району.

53. В Ірландії місцеві та регіональні виборні представники одержують щорічну «компенсацію витрат». Така компенсація, яку розраховують за формулою, покриває витрати на друк, канцелярію тощо та коливається в діапазоні від 2 286 до 2 667 євро залежно від розміру ради, також компенсують витрати на транспорт та відвідання зустрічей у межах власного графства чи міста. Розмір компенсації залежить від відстані, на якій місцевий виборний представник мешкає від приміщення ради, та розміру ради. Одночасно такі особі висувають певні умови (скажімо, вимога відвідання щонайменше 80% засідань).

54. Незважаючи на те, що мери зазвичай користуються перевагою медичного страхування, лише незначна кількість країн пропонує таке страхування іншим виборним представникам, до того ж іноді в таких випадках зазначено, що такі переваги регулюються національними нормами щодо страхування. Крім того, досить небагато країн покриває додаткові витрати, що виникають у зв'язку з обов'язками щодо догляду. Швеція становить виняток, оскільки передбачає відповідне положення, що пояснює досить високий показник виборних представників (один із десятих) із маленькими дітьми. У кількох інших країнах здійснюють виплати, аби стимулювати місцевих та регіональних представників із обов'язками щодо догляду відвідувати засідання.

55. У більшості країн усі виплати окремим виборним представникам (як винагорода, так і компенсація витрат) оприлюднюються, і кілька респондентів зазначили про все більший інтерес із боку громадськості та ЗМІ до виплат, які здійснюються із публічних джерел. Хоча таку інформацію можуть іноді використовувати з недобрими намірами або в рамках особистих політичних цілей, існує широко розповсюджене очікування щодо прозорості та громадська згода, що така увага допомагає забезпечувати доброчесність у місцевій політиці. Такий підхід почасти пояснює все більший інтерес до забезпечення тих високих стандартів поведінки в місцевому та регіональному врядуванні, які було викладено Конгресом у його Кодексі поведінки з політичної доброчесності місцевих та регіональних представників та його Резолюції про права та обов'язки місцевих та регіональних представників⁹.

Висновки

56. Виборні представники не повинні балотуватись на посаду з прагнень фінансової вигоди чи здобуття впливу, який дозволить мати особисту матеріальну перевагу. Хоча й певний вплив на професійне та сімейне життя виборних представників неминучий, вони не мають зазнавати матеріальних втрат у зв'язку з балотуванням на такі посади, так само фінансові міркування не можуть перешкоджати участі цих осіб у балотуванні. Відтак потрібно передбачити певну форму винагороди чи визнання для виборних місцевих та регіональних представників, особливо з огляду на забезпечення можливості для груп громадян балотуватися на виборні посади й одночасно не зазнавати фінансових збитків унаслідок свого прагнення публічної служби.

57. У кожній системі місцевої влади повинно бути передбачено механізм компенсації роботи, яку виконали виборні представники, що реалістично відображатиме той обсяг роботи, який вимагають на цій посаді (скажімо, відповідно до обсягу обов'язків та розміру місцевого органу влади, можливо, завдяки методу групування). Для особливо відповідальних посад належить подбати про додаткові виплати, що відбиватимуть додатковий обсяг роботи, який визначають аналогічним чином.

58. Виплати потрібно здійснювати у формі «службової» чи «представницької» винагороди з охопленням усіх обов'язків, які виконує представник, одночасно варто уникати винагород, призначених лише за деякі обов'язки. Такі виплати не можна оподатковувати.

59. Рівень оплати, як правило, варто встановлювати в межах національної системи для уникнення розбіжностей між органами влади всередині країни. У разі дискусій щодо виплат на місцях такі виплати має визначати група експертів, що повністю незалежна від місцевої влади та зважає на відповідні орієнтири. Рішення групи експертів повинні бути остаточними.

60. Громадськість має право вимагати ощадливості від своїх публічних представників, тому під час визначення рівня оплати потрібно зважати на таке очікування.

61. Коли йдеться про дуже маленькі ради, які функціонують у громадах чи селах та в яких навантаження невелике, виборні посади доцільно вважати добровільними та не винагороджувати їх, окрім компенсування тих витрат, яких не можна було уникнути.

62. Потрібно передбачити окрему систему витрат. Вона повинна охоплювати витрати, що «повністю та цілком» постали у зв'язку з виконанням функцій ради, і не оподатковуватись. Знову ж таки систему витрат потрібно визначати в межах національної системи, вона мала б покривати такі статті витрат як транспорт, страхування для подорожей від імені ради, добові тощо.

63. Радам варто розглянути можливі способи підтримки осіб з обов'язками щодо догляду. Така підтримка може передбачати компенсацію відповідних витрат.

64. Для осіб, що перебувають на своїх посадах на умовах повної зайнятості (мерів та керівників інших структур), особливо тоді, коли вони не мають іншої професійної зайнятості, необхідно розглянути можливість компенсації страхування відповідно до національних вимог та інших подібних платежів для уникнення негативного впливу публічної посади на становище цих осіб.

⁹ Резолюція 79 (1999) «Політична доброчесність місцевих та регіональних представників» і Резолюція 316 (2010) «Права та обов'язки місцевих та регіональних представників: корупційні ризики», Конгрес місцевих та регіональних влад Європи.

65. Усі виплати виборним представникам, як заробітна платня, так і кошти за іншими витратами, мають формуватися на підставі опублікованої схеми, до того ж індивідуальні виплати належить своєчасно оприлюднювати.

66. Має бути передбачено чіткі правила функцій та обов'язків виборних представників, у тому числі важливо встановити мінімальну відвідуваність засідань. Рекомендується надавати опис функцій у офіційних «описах посад» для кожного виборного представника.

IV. Підтримка виборних представників

Міркування

67. Для того, аби взяти на себе обов'язки місцевих представників, такі особи потребують підтримки місцевої влади, яка полягає в наданні їм інформації та забезпеченні умов для задовільного виконання своїх функцій. Інформація в цьому випадку включає: вчасне надання документації для зустрічей, належні брифінги та доступ до посадовців, доступ до даних та досліджень, знання юридичної бази тощо. Під послугами мають на увазі доступність місць для проведення зустрічей, секретарська підтримка, підтримка з питань дослідження та політики, належним чином призначені зустрічі в зручних місцях, доступ до телефона та інформаційних технологій (ІТ) чи доступ до ІТ-послуг вдома.

68. Власне, повинні бути чіткі взаємні очікування. З одного боку, представник має виконувати відомі йому функції (в ідеалі, як рекомендовано вище, такі функції повинні бути викладені у формі «опису посади», який видають кожному потенційному місцевому виборному представникові), а з іншого – йому мають надавати ресурси, необхідні для виконання цих функцій. Зрозуміло, що рівень надання останніх варіюватиметься відповідно до рівня обов'язків відповідної ради.

69. Крім того, існує питання введення представників на посаду та подальшого навчання для підтримання рівня відповідності посаді. У той час як велику увагу звертають на неповну зайнятість на посаді та на неперетворення членства в раді у кар'єру як таку, ці орієнтири не мають виключати підготовки та професійності виборного представника для виконання своїх функцій. Є небагато посад, які не потребують хоча б найменшого вступного інструктажу, тому підстав вважати, що виборні посади є винятком із цього правила, немає.

70. Підтримку також можуть надавати через встановлення певного способу роботи ради, включно з призначенням засідань таким чином, аби спричиняти мінімальне втручання у професійне та сімейне життя.

Висновки

71. Жоден із респондентів не згадав про обов'язкову систему навчання, хоча один розглядав можливість практичного застосування такого підходу. Проте здебільшого було запропоновано мінімальний вступний інструктаж під час вступу виборних представників на посаду.

72. У Шотландії, наприклад, новообраними місцевими та регіональними представникам забезпечують вступний інструктаж та надають розклад заходів і навчальних сесій. Ці заходи охоплюють такі теми: перші тижні на посаді, корпоративне управління, роль місцевих виборних представників, стандарти та етика. Шотландська національна асоціація також пропонує вступну програму, яка доповнює місцеві програми. Часто більш досвідчені виборні представники виступають неформальними наставниками нових членів своєї партії. У Шотландії також заохочують до постійного професійного розвитку, і програми розроблено таким чином, щоб надавати виборним представникам зворотний зв'язок щодо їхньої роботи та створити можливості для професійного й особистого розвитку з метою підвищення ефективності. В Ірландії було запущено подібну комплексну програму спільно із Асоціацією місцевих урядів Ірландії, якій визначено важливу роль у розробці наповнення навчальної програми для виборних представників та її виконання. У Туреччині ж Союз муніципалітетів проводить безкоштовне навчання для всіх виборних представників. Більшість із них проходить у формі навчальних курсів, тренінгів із питань лідерства, роботи в команді та навчання для представників-жінок.

73. У Швейцарії очікують на подання до парламенту законопроекту щодо форми постійного навчання, результатом якого є підвищення кваліфікацій більш досвідчених та старших виборних представників.

74. Інші країни виявляють меншу активність у цьому питанні. У Вірменії, наприклад, пропонують лише навчання на вибір перед початком виборного мандата. У Румунії навчання не проводять. В інших країнах також існують можливості навчання, проте зазвичай запит на його проходження мають подавати самі ж представники, тобто такого навчання не пропонують у звичайному порядку та до нього не заохочують. До всього того коли публічні фінанси стають дещо обмеженими, як і можна було очікувати, передусім урізають бюджет на навчання, і декілька респондентів відзначили, що витрати у цій сфері було суттєво скорочено за останні роки.

75. Така ситуація може мати відповідні наслідки, як відкрито заявив один із мерів: «Основна перешкода, яку я бачу, полягає в недостатньому рівні професіоналізму в системі... починаючи з департаменту [національного] уряду, надмірної бюрократії та браку ініціативи... та завершуючи неефективністю та ледачими радниками». На щастя, таку критичну точку зору поділяє не так багато респондентів.

76. Органи влади здебільшого визнають потребу надання виборним представникам доступу до відповідної практичної підтримки в раціональних межах, хоча відмінності існують не лише між системами, а й між радами в одній і тій самій країні, і залежать вони часто від ролі та статусу члена. У більш розвинених системах сюди може входити: приміщення, кімнати для зустрічей, адміністративна підтримка, експертні поради з питань політики та технічних питань, підтримка в питаннях досліджень, інформаційні брифінги, офісне обладнання, на кшталт столів, стільців, шаф; домашні телефони, автовідповідачі, мобільні телефони, персональні комп'ютери, а також підтримка в питаннях зв'язків із пресою та громадськістю. Якщо підтримку надають, то її призначають виключно для того, аби виборні представники виконували свої обов'язки на виборній посаді, така підтримка не може бути використана для цілей діяльності політичної партії чи передвиборчої кампанії, хоча іноді важко розмежувати такі функції.

77. На практиці лише незначна кількість країн, особливо коли говорити про терени за межами більших та заможніших країн північної Європи, надають відчутну підтримку, натомість більшість членів рад набагато слабше забезпечені ресурсами.

78. Радники, за характером своєї діяльності, частіше виконують основну частину своєї роботи вдома, і громадяни нерідко виходять із ними на зв'язок напряму. Безумовно, інформаційні технології кардинально змінили способи комунікації таким чином, що виборні представники цілодобово на зв'язку через електронну пошту чи телефон.

79. Багато органів влади визнали вплив електронних комунікацій та зараз надають виборним представникам можливості працювати вдома. Способи їхнього використання різняться, до того ж «витрати» на електронні комунікації іноді включають до системи винагород та до компенсації витрат. В інших випадках надають обладнання, зокрема комп'ютери, високошвидкісний канал зв'язку та мобільні телефони, у тимчасове користування на час перебування на посаді. У Нідерландах, наприклад, виборні представники можуть отримати комп'ютери для домашнього користування чи одержувати виплати як компенсацію за користування власним комп'ютером та обладнанням. Існує також можливість відшкодування витрат на Інтернет. Більшість виборних місцевих та регіональних представників підтримують роботу вдома в такій чи іншій формі.

80. Інформаційні технології можуть мати різний вплив: на Мальті, скажімо, Закон про місцеві ради визначає, що «кожен виборний представник зобов'язаний власним коштом налаштувати доступ до електронної пошти в себе вдома. Будь-яку кореспонденцію, протоколи чи документи член ради має надсилати електронною поштою, такий спосіб подання паперів у службових цілях вважають здійсненим належним чином».

81. Якщо говорити про складання розкладу засідань, то практика суттєво різниться і великою мірою залежить від рішень на місцевому рівні, а не визначається на національному рівні. Часто роблять спроби задовольнити потреби осіб із іншою зайнятістю шляхом призначення пленарних сесій ввечері, проте навіть у країнах, де можна спостерігати таку практику, велику кількість зустрічей проводять у робочий час. Швеція становить собою виняток як країна, яка обмежує кількість зустрічей, які проводять пізно ввечері, з огляду на повагу до сімейного життя.

Висновки

82. Усі виборні представники після обрання вперше мають отримати опис посади та зобов'язані пройти офіційний вступний інструктаж, який фінансує місцевий чи регіональний орган. Де це доречно, такий інструктаж повинен базуватися на національному навчальному модулі, у якому описано роботу місцевого уряду та обов'язки місцевих представників, зі змінами, які стосуються конкретних обставин того чи іншого місцевого або регіонального органу влади.

83. Належить забезпечити перспективу подальшого навчання, наскільки це можливо, для гарантування постійного професійного розвитку виборних представників. Така настанова стосується в першу чергу відповідного законодавства та питань, що впливають на управління місцевими та регіональними органами.

Необхідно розглянути можливість перетворення такого навчання на офіційне та визнане підвищення кваліфікації.

84. Наскільки це практично можливо та із визнанням відмінностей у наборі обов'язків, які виконують представники в різноманітних радах, виборним представникам належить забезпечувати умови, обладнання та експертну підтримку, що дозволить їм задовільно виконувати свої функції.

85. Наскільки це практично можливо та із визнанням відмінностей у наборі обов'язків, які виконують представники в різноманітних радах, виборним представникам потрібно надавати відповідне ІТ та інше обладнання, якщо такі особи так чи інакше виконують більшу частину своєї роботи вдома. Така підтримка обмежується використанням обладнання винятково для здійснення публічних функцій.

86. Наскільки це практично можливо, засідання доцільно призначати таким чином, щоб не обмежувати осіб, які хочуть перебувати на посадах виборних представників. Особливу увагу необхідно звертати на потреби осіб із повною зайнятістю, а також осіб із сімейними обов'язками чи обов'язками щодо догляду.

87. Осіб з інвалідністю не можна виключати з огляду на їхні можливості доступу до засідань та, де це необхідно, їм належить надавати додаткову підтримку (напр., послуги друкаря, який фіксує усне мовлення, осіб, що ставлять підписи тощо), аби допомогти виконувати свої обов'язки.

88. Інформація, яку надають службовці місцевим та регіональним виборним представникам, належить пропонувати у формі, що якнайкраще допомагатиме їм приймати відповідні рішення на основі фактів. Необхідно враховувати обмежений час, який виборні представники мають для ознайомлення з матеріалами та для їхньої обробки. Таким чином, інформація має бути зрозумілою, стислою та доречною.

V. Добросовісність та незалежність

Міркування

89. Особи, які перебувають на публічних посадах, повинні дотримуватися високих стандартів добросовісності та приймати рішення незалежно від міркувань в особистих інтересах чи інших неналежних міркувань. Ефективний механізм врядування та чіткі етичні стандарти допомагають як знизити ризик корупції, так і підвищити громадську впевненість у добросовісності місцевих та регіональних політиків. Місцеві та регіональні органи влади відповідають за значні обсяги публічних витрат, і численні сфери компетенції місцевих та регіональних органів влади, наприклад рішення щодо закупівель та планування, є легкою мішенню для корупційних практик. Співфінансування та управління європейськими фондами створюють додаткові ризики для зловживань та економічних злочинів.

90. Конгрес зацікавлений у довготерміновій перспективі просувати питання політичної добросовісності на місцевому та регіональному рівнях, перш за все завдяки своїй Рекомендації 60 (1999) та Резолюції 79 (1999) з політичної добросовісності місцевих та регіональних виборних представників. Ця робота ґрунтується на 20 керівних принципах боротьби з корупцією, схвалених Комітетом міністрів Ради Європи у 1997 році, та 12 етичних принципах, прийнятих Радою ОЕСР у 1998 році. Вони формують кодекс поведінки, що визначає стандарти такої поведінки, якої очікують від виборних представників, та інформує громадян про ці стандарти. Очікувалось, що в кожній країні буде вжито заходів для забезпечення імплементації цього кодексу.

91. В одному з елементів кодексу (стаття 17) роблять акцент на декларації інтересів та вимагають від виборних представників оприлюднювати свої «прямі та опосередковані особисті інтереси, мандати, функції та види зайнятості, а також зміни в стані своїх активів» та закликають проводити їхній моніторинг. Роблячи такі декларації, місцеві виборні представники вносять елемент прозорості у ситуації, у яких може виникнути конфлікт інтересів або його поява цілком очікувана, і таким чином місцеві виборні представники мають утримуватися від будь-якої участі у відповідних справах.

92. Питання конфлікту інтересів стають усе більш важливими в контексті етики та корпоративного врядування. Необхідно розрізняти «реєстри інтересів», які складають й оновлюють на періодичній основі та які можуть містити, з огляду на ширші міркування прозорості, інформацію, яка навряд чи призведе до будь-якого конфлікту для місцевих виборних представників, та «декларацію інтересів» (прямих чи

опосередкованих, грошових чи інших), за допомогою якої інформують про потенційний конфлікт (зазвичай коли розглядається відповідне питання). Здебільшого очікують на те, що відповідна особа за таких обставин здійснюватиме самовідвід та не братиме участі в обговоренні чи прийнятті рішення.

93. З іншого боку, необхідно забезпечити, щоб самі місцеві та виборні представники не ставали об'єктом неналежних спроб впливу на рішення, які вони приймають. Безумовно, складно визначити, коли зовнішній вплив набуває характеру «неналежного». Політика за своєю суттю є справою переконання та лобіювання. Якщо переконання переростає в хабарництво, шантаж, тиск (що здатне суттєво збільшуватися завдяки електронним засобам) чи погрози фізичного насильства, воно стає однозначно неналежним. Багато виборних представників зіштовхувалися принаймні з деякими проявами такої поведінки, і цілком можливо, що Конгрес вирішить розглянути це питання окремо.

94. Крім того, місцеві та регіональні виборні представники можуть небезпідставно очікувати звільнення від будь-якої форми особистої відповідальності, яка постає внаслідок роботи в раді (зокрема у зв'язку з рішеннями, які вони приймають), за умови прийняття таких рішень відповідно до належної процедури та відсутності необережності чи недбалості в діях представника.

Висновки

95. У деяких країнах (наприклад Естонії, Колишній Югославській Республіці Македонія, Англії та Шотландії) оприлюднення реєстрів інтересів є обов'язковим для всіх виборних представників (зазвичай із оновленням щорічно та в разі зміни обставин) і може включати інформацію про зайнятість, комерційну діяльність, володіння землею та іншу пов'язану діяльність. Як правило, такі реєстри також містять інформацію про членів сім'ї та іноді про більш віддалених родичів. Так само часто існує вимога повідомляти про пропозицію чи прийняття подарунка й знаків ввічливості понад певний установлений поріг. В інших країнах, наприклад на Мальті, передбачено подання та збереження декларацій у разі виникнення відповідного питання. Неоприлюднення інформації може тягнути за собою кримінальну відповідальність. У Вірменії натомість вимога оприлюднювати інформацію про можливий конфлікт інтересів відсутня.

96. У разі виникнення конфлікту інтересів щодо конкретного питання, яке розглядає рада, від виборного представника вимагають подання декларації про конфлікт інтересів та самовідвід із дискусії чи процесу прийняття рішення в подальшому. Проте на практиці ситуація складається інакше і відрізняється навіть у межах однієї системи.

97. У разі порушення кодексів етичної поведінки до місцевих та регіональних представників переважно застосовують заходи чи санкції, а не такий захід як звільнення. Усунення з посади зазвичай стається лише внаслідок дискваліфікації з огляду на зміну обставин, які зумовлюють неможливість подальшого перебування на посаді, через тривале позбавлення волі чи тривалу відсутність на засіданнях ради.

98. Хоча кілька респондентів заявили про збільшення кількості випадків залякування місцевих політиків, Швеція є єдиною країною, щодо якої повідомлено про вжиття конкретних заходів для захисту місцевих представників на посаді. За результатами дослідження, проведеного у 2012 році, 11% представників стали за останній рік об'єктом погроз, насильства чи домагань у тій чи іншій формі, до того ж три чверті з них зазначили про непоодинокі випадки домагань за останній рік. Найбільш вразливими було визнано молодих представників, а також представників іноземного походження. У більших муніципалітетах та радах графств старші політики за підтримки директорів із питань безпеки провели аналіз ризиків і вжили практичних заходів безпеки, наприклад із запровадження охорони засідань. Деякі місцеві та регіональні органи запровадили чітку процедуру та навчання для виборних представників із питань попередження ситуацій, що містять загрози, та управління ними.

Висновки

99. Із метою сприяння громадській впевненості та мінімізації вірогідності корупції необхідно чітко дотримуватися принципів Європейського кодексу поведінки з питань політичної доброчесності місцевих та регіональних виборних представників (1999 р.) та імплементувати його в усіх національних системах на рівні місцевих органів влади.

100. Повинні існувати кодекси поведінки на підставі опублікованих національних кодексів етичних стандартів, а також застосовуватися однаково в усій країні. Поряд із національним рівнем відповідні

питання належить порушувати й на регіональному рівні. Мають бути передбачені механізми моніторингу імплементації таких кодексів, розгляду випадків їхнього порушення та послідовного застосування належних санкцій.

101. Усім виборним представникам потрібно заповнювати реєстр інтересів на початку своєї каденції, у тому числі з оновленням даних про інтереси близьких членів сім'ї щорічно та в разі суттєвих змін особистих обставин. Періодично (було б ідеально, коли б навіть щоквартально) належить передбачити фіксацію будь-яких пропозицій проявів ввічливості та подарунків понад певний установлений поріг (наприклад 75 євро) незалежно від їхнього прийняття. У кожній національній системі має бути передбачено види інтересів, які охоплено політикою щодо декларацій інтересів.

102. Поза тим, коли існує можливість фактичного чи уявного конфлікту інтересів щодо певного рішення ради, належить скласти та зберігати відповідну декларацію. За винятком випадків, коли конфлікт інтересів вважають незначним чи нематеріальним, місцевий виборний представник повинен заявити про самовідвід та утриматися від участі в обговоренні та прийнятті рішення.

103. Виборні члени, що діяли чесно та добросовісно, не мають нести цивільної відповідальності за належне виконання своїх обов'язків у разі позовів про відшкодування шкоди, за винятком випадків, коли доведено, що такі особи діяли необережно чи недбало.

104. Рада повинна мати обов'язок надавати підтримку виборним представникам, а також членам штату. Їй належить надавати підтримку в ситуаціях домагання, у тому числі через соціальні медіа та Інтернет, чи погроз насильством до виборних представників, заявляючи про такі ситуації в поліцію.

105. Політики можуть очікувати на перевірку з боку громадськості та навіть критику, якщо такі дії є справедливими, а ЗМІ (у тому числі соціальні медіа) зобов'язані забезпечити, щоб політики не зазнавали необґрунтованого втручання в приватне життя чи домагань щодо них чи членів їхніх сімей, а також видаляти коментарі, що містять прояви наклепу чи ненависті, коли цього від них вимагають.

VI. Залишення посади

Міркування

106. У дусі статті 7, з урахуванням того, що виборна посада не становить кар'єрного шляху як такого, розумно очікувати передбачуваного положення, яке б допомогло реінтеграції осіб, які перебувають на посадах із повною зайнятістю (мери та інші відповідні посадовці), у нормальне робоче життя після завершення терміну на посаді чи надання певного права на пенсію відповідно до національних умов. Вони мають мати такі самі права у зв'язку з хворобою, завершенням терміну перебування на посаді та страхуванням за віком, як інші громадяни з повною зайнятістю, так само не повинно бути відмінностей між умовами їхніх посад та посад національних виборних представників із повною зайнятістю.

107. Аналогічним чином необхідно розглянути можливість надання усім виборним представниками доступу до пенсійного забезпечення, яке мають інші працівники з повною та неповною зайнятістю в країні. Виборні представники не повинні опинитись у більш сприятливому становищі, однак водночас не мають зазнавати обмежень у довготерміновій перспективі з огляду на службу на виборній посаді.

108. Для виборних представників із неповною зайнятістю, які працюють на іншій роботі, логічно передбачити можливість сплати внеску за національними програмами страхування так само, як вони це роблять відповідно до умов своєї професійної зайнятості. Надати аргументи на користь доцільності запровадження виплат по завершенню перебування на посаді виявляється складніше.

Висновки

109. Власне у деяких країнах виборні представники мають статус, схожий до статусу працівників із неповною чи повною зайнятістю. Досить небагато країн передбачає схеми пенсійного забезпечення, і в разі наявності така схема постає радше як загальне право, аніж перевага за вислугою років.

110. Одну з найбільш сприятливих схем передбачено в Ірландії, де виборні представники мають право на виплати по завершенню терміну перебування на посаді. Починаючи з травня 2000 року, члени рад отримують приблизно 3 344 євро (20% річної винагороди) за кожен рік служби. Таким чином виборні представники, які вийшли на пенсію на останніх виборах після 14 років служби, одержали виплату, що становить приблизно 46 816 євро, до того ж більша частина суми не оподатковується.

Висновки

111. Виборні представники не повинні зазнавати обмежень щодо доступу до медичного та пенсійного забезпечення порівняно з перевагами, якими користуються інші громадяни країни.

112. На той випадок, коли посаду формально вважають такою, що вимагає повної зайнятості, підхід до питань переваг медичного страхування, виплат по завершенню терміну перебування на посаді та пенсії повинен відповідати умовам, які застосовуються до національних виборних представників (відповідно до місцевого рівня виплат).

113. Особи, що перебувають на своїх посадах на умовах часткової зайнятості та мають іншу оплачувану роботу, повинні робити внески за схемами медичного та пенсійного страхування разом із внесками та перевагами, пов'язаними з їхньою оплачуваною роботою.

114. Особам, які не мають іншої зайнятості, ради зобов'язані надавати допомогу в знаходженні відповідних механізмів (що дозволяють їм брати участь у програмах, доступних урядовим службовцям на місцях), які не допускать виникнення для них обмежень у зв'язку з їхнім перебуванням на виборній посаді.

VII. Прикінцеві коментарі

115. З огляду на велику кількість місцевих та регіональних органів влади та ще більшу кількість виборних представників, значні відмінності у наборі їхніх обов'язків, а також відмінний характер національних політичних систем, неможливо передбачити стандартний набір умов для осіб на відповідних посадах, що був би прийнятний для будь-якого місцевого органу влади. Що може бути доцільним для найбільших органів влади з широкими повноваженнями та багатомільйонними бюджетами, може не виправдати себе для невеликих місцевих рад, що мають трохи повноважень та скромний бюджет. Що також важливо – необхідно враховувати той факт, що місцеві та регіональні органи влади функціонують у межах певних конституційних систем та культур, які визначаються національними урядовими механізмами. Тому складність полягає в передбаченні широкого механізму, який дозволяє втілити цілі статті 7 незалежно від масштабу, функцій, ресурсів та національних умов.

116. Основною метою відповідно до статті 7 є забезпечення можливості для всіх громадян, які мають право бути обраними у відповідній країні, балотуватись на політичні посади, незважаючи на фінансові та матеріальні міркування чи умови перебування на посаді.

117. Наскільки це практично можливо та доцільно, а також із урахуванням обсягу відповідних обов'язків, виборні представники повинні мати такі повноваження, які належним чином зоб'єктивізовані в грошовій формі, та одержувати підтримку і ресурси для належного виконання своїх повноважень без неприйнятної втручання.

118. Для переважної більшості місцевих та регіональних виборних представників їхні посади передбачають часткову зайнятість і тривають обмежений період часу. Періодично їхній мандат підлягає оновленню. У найперших демократичних системах античних міст-держав було спеціально запроваджено принцип змінності службовців, що таким чином перетворює публічну службу на відповідальність, а не свого роду винагороду. Обов'язки на виборній посаді, яка не становить ні кар'єри, ні професії, належить виконувати професійно та відповідно до чітко встановлених належних стандартів. Такий підхід передбачає баланс відповідальності.

119. В обмін на винагороду та підтримку осіб на відповідних посадах громадяни мають право вимагати відданості та добросовісності з боку таких осіб. Самовідданість, об'єктивність, підзвітність, чесність та прозорість повинні характеризувати щоденну роботу всіх публічних органів, у тому числі місцевого уряду, та бути видимими в роботі таких органів.

120. Місцевий уряд – який приймає рішення у безпосередній близькості до людей, яких такі рішення стосуються – повинен встановлювати стандарти, за яких демократичні системи функціонуватимуть та процвітатимуть.

ДОДАТОК – Опитувальник

Метою пропонованого опитування є збір інформації про умови праці виборних місцевих та регіональних представників у державах-членах Ради Європи. Цю інформацію буде використано для підготовки звіту про ті умови в країнах Європи, що забезпечують можливість для осіб, які бажають балотуватися на виборні посади, брати участь у виборах та після обрання виконувати свої функції відповідно до мандата. На підставі цього звіту буде підготовлено резолюцію та, можливо, рекомендацію, яку схвалить Комітет із питань врядування і згодом прийме Конгрес місцевих та регіональних влад. Більше інформації про роботу Конгресу можна знайти на сайті: www.coe.int/T/Congress

Зазначайте, будь ласка, джерела, на основі яких ви даєте відповіді на запитання нижче (у тому числі законодавство, веб-сайти, документи та усну інформацію).

1. Якої країни та якого рівня виборних посад стосуються ваші відповіді (у разі надання інформації про більше, ніж один рівень із різними умовами, будь ласка, заповніть опитувальник для кожного рівня окремо; якщо до одного рівня є декілька відповідей, будь ласка, зазначте максимальні та мінімальні умови)?

ВИЗНАННЯ ТА ВИНАГОРОДА ДЛЯ ВИБОРНИХ ПРЕДСТАВНИКІВ

2. Скільки приблизно годин на тиждень (на засіданнях та вдома/із виборцями) вимагає така виборна посада?
 - Це посада із неповною зайнятістю?
3. Чи є на цьому рівні виборні представники з повною зайнятістю? Як вони суміщають ці дві ролі?
 - Чи зобов'язані роботодавці надавати вільний від роботи час для виконання функцій на виборній посаді?
 - На яких умовах? Чи це оплачують?
4. Які виплати та винагороди передбачено для цієї виборної посади?
 - Чи висувають для отримання таких виплат умови (наприклад відвідання засідань, рівень відповідальності)?
 - Чи компенсуються витрати?
 - Чи оприлюднюють виплати/винагороди/компенсовані витрати?
 - Чи підлягають вони оподаткуванню?
5. Чи передбачено переваги для цієї виборної посади та на яких умовах?
 - Медичне страхування?
 - Страхування під час подорожей?
 - Пенсія?
 - Відпустки?

ПІДТРИМКА ПРЕДСТАВНИКІВ У ВИКОНАННІ ЇХНЬОГО МАНДАТА

6. Яку практичну логістичну допомогу надають для роботи вдома (телефон, інтернет, комп'ютер) та поза домом (офіс, адміністративна допомога, кімнати для зустрічей)?
7. Яке навчання проводять?
 - Чи є воно обов'язковим?
 - Навчання є постійним чи лише вступним?
8. - Чи можуть представники просити про проходження конкретного навчання?

- Хто пропонує та оплачує навчальні курси?
- 9. Чи вживають заходів для сприяння балансу робота/сім'я* (наприклад компенсація витрат на доглядальників, час проведення засідань).
- 10. Чи повинні виборні представники публікувати декларації можливих конфліктів інтересів (наприклад щодо ділової активності)
 - На яких умовах? (під час вступу на посаду, щорічно)
- 11. Чи забезпечують умови перебування на посаді захист від погроз (у тому числі у соціальних медіа)?

ЗАЛИШЕННЯ ВИБОРНОЇ ПОСАДИ

- 12. Чи може виборний представник зазнати санкцій, бути звільнений із посади чи відсторонений від виконання обов'язків на посаді?
 - Якщо так, то хто має повноваження вчиняти такі дії та на яких умовах?
- 13. Чи передбачено виплату у зв'язку із залишенням посади?
- 14. Чи існують обмеження, застосовні до представників після завершення терміну перебування на посаді?
- 15. Чи надають допомогу в професійній реінтеграції виборних представників, яких не було обрано повторно?

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 16. Які додаткові кошти та яку підтримку надають виборним представникам з інвалідністю?
- 17. Наведіть, будь ласка, статистику щодо віку/етнічного походження/гендеру виборних представників на цьому рівні.
- 18. Чи бачите ви причини, через які вік/етнічне походження/гендер можуть вимагати певних умов для перебування на виборній посаді?
- 19. Чи передбачено реформу статусу виборних місцевих та регіональних представників?
- 20. Чи є інші чинники, не зазначені в пропонованому опитувальнику, які допомагають виборним представникам у вашій країні обіймати виборні посади чи виконувати свої обов'язки після того, як вони взялися до роботи? Чи є такі чинники, що перешкоджають роботі?