

ОГЛЯД ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ТА ПРАКТИКИ ДОТРИМАННЯ ПРАВИЛ ПУБЛІЧНОЇ ЕТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ

Цей документ підготовлено для Програми Ради Європи
"[Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні](#)"
на запит Національного агентства з питань запобігання корупції
міжнародною консультанткою Ради Європи,
членкинею Групи держав проти корупції (GRECO) Вітою Хаб'ян Барборіч

Погляди, викладені тут, є відповідальністю авторки і можуть не співпадати з офіційною
політикою Ради Європи

I. Вступ

Цей документ підготовлено на запит Національного агентства з питань запобігання корупції. Він містить огляд законодавчої бази та практики дотримання правил публічної етики на місцевому рівні в обраних країнах-членах Ради Європи, а саме: Естонії, Румунії, Словацькій Республіці, Словенії, Франції, Чехії та Швеції. Огляд був підготовлений Центром експертизи багаторівневого врядування, який функціонує в секретаріаті [Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи](#). Документ ґрунтується на матеріалах, опрацьованих міжнародною консультанткою Ради Європи пані Вітою Хаб'ян Барборіч в рамках [Програми "Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні"](#), що реалізується відповідно до [Плану дій Ради Європи для України "Стійкість, відновлення та відбудова"](#) на 2023-2026 роки.

У співпраці з національною консультанткою Ради Європи пані Вірою Козіною було розроблено опитувальник (Додаток 1), що досліджує регулювання питань публічної етики для публічних представників¹ на місцевому рівні: наявність законодавчої бази етичної поведінки; наявність окремого регулювання для посадових осіб на місцевому рівні та для виборних представників; практику розробки та застосування кодексів поведінки для публічних представників; моніторинг дотримання етичних правил, включаючи індикатори, такі як: типи порушень, вік та стать порушників; заходи покарання за порушення правил; органи, уповноважені здійснювати досудове провадження у справах про корупційні правопорушення та злочини, а також право судів призначати покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певними видами діяльності.

II. Огляд відповідей, отриманих вибраними країнами-членами

Питання 1: Чи є у Вашій країні стратегія формування публічної етики на місцевому рівні? Якщо так, це окремий документ чи складова якогось більш ширшого документу? Який статус такого акта та хто його розробляв?

Жодна з опитаних країн не розробила та не прийняла стратегічний документ щодо публічної етики на місцевому рівні. Публічна етика на місцевому рівні, як правило, інтегрована в ширшу національну структуру, застосовну до всіх публічних представників, незалежно від того, чи працюють вони на місцевому чи національному рівні.

Питання 2: Яким чином у Вашій країні регламентуються питання публічної етики для публічних представників на місцевому рівні?

Більшість вибраних держав-членів мають загальні правила для всіх категорій публічних представників (на національному та місцевому рівнях), але водночас мають спеціальні

¹ Тут і далі поняття «публічні представники» (англійською «public officials») використовується відносно осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування: депутатів місцевих рад, виборних посадових осіб та посадових осіб, які призначаються на посади в місцевому самоврядуванні (службовців місцевого самоврядування).

правила, що стосуються їхніх певних категорій (Румунія, Словацька Республіка, Словенія, Франція, Швеція).

Чеська Республіка повідомляє про наявність правил, які застосовуються або до всіх категорій публічних представників або лише до деяких, залежно від теми, яку вони охоплюють (наприклад, правила щодо подарунків, конфлікту інтересів і лобювання – останнє на цей час є лише проектом закону – застосовуються до публічних представників як на національному, так і на місцевому рівнях, тоді як певні правила (щодо несумісності) застосовуються лише до публічних представників на місцевому рівні.

Естонія відповіла, що для всіх публічних представників діють єдині правила.

Питання 3: *Яким чином здійснюється правове регулювання етичної поведінки публічних представників на місцевому рівні у Вашій країні?*

Щодо законодавчої бази етичної поведінки публічних представників на місцевому рівні, більшість опитаних держав-членів повідомляють, що основні правила етичної поведінки визначаються лише законом (Румунія, Словацька Республіка, Словенія, Чеська Республіка, Швеція).

На додаток до цього, Словацька Республіка та Франція повідомляють, що хоча немає жодного національного акта, який би зобов'язував місцеві влади² затверджувати власні кодекси етики, однак існують певні методологічні рекомендації, підготовлені центральними органами влади або асоціаціями місцевих влад (Швеція, Франція), на основі яких кожна місцева влада самостійно вирішує, чи затверджувати власний Кодекс етики та його зміст. Як наслідок, кілька муніципалітетів і самоврядних регіонів прийняли кодекси поведінки для працівників, а також для виборних посадових осіб у Словацькій Республіці. Крім того, у Франції існує багато кодексів, прийнятих на всіх трьох рівнях місцевого самоврядування, а саме на рівні муніципалітетів, департаментів і регіонів. У багатьох випадках ці органи влади зверталися до Верховного органу з питань прозорості в публічному житті з проханням допомоги їм (взято з GRECO ER 2019, параграф 60).

У Чеській Республіці немає методичних вказівок, проте на деяких рівнях місцевого самоврядування (а саме, на рівні муніципалітетів) прийнято власні кодекси поведінки.

Естонія повідомляє, що на основі Закону про державну службу було створено Раду з етики посадових осіб для зміцнення основних цінностей та етики. Затверджено Кодекс етики публічних представників та надано роз'яснення щодо застосування Кодексу етики.

Подібним чином у Словенії існує кодекс етики, який застосовується до службовців на національному та місцевому рівнях. Не розроблено та/або прийнято кодекс поведінки для виборних місцевих посадових осіб. Тим не менш, Закон про доброчесність і запобігання корупції, який є законом, застосовним до всього публічного сектору та його суб'єктів,

² Тут і далі під терміном «місцеві влади» маються на увазі органи місцевого самоврядування усіх рівнів.

доручає Комісії з питань запобігання корупції підготувати вихідні положення для кодексів поведінки. Однак на практиці Комісія ніколи їх не готувала.

Питання 4: *Чи передбачено у Вашій країні окреме регулювання питань публічної етики для службовців (які призначаються на посаду) та для виборних представників?*

Більшість опитаних країн повідомляють, що існують окремі правила публічної етики для публічних представників на місцевому рівні (виборних і призначених на відкритому конкурсі) та для депутатів (Чеська Республіка, Румунія, Словацька Республіка, Словенія, Швеція). В Естонії та Франції це не так.

Питання 5: *Наскільки поширеною у Вашій країні є практика розробки та використання правил етичної поведінки (codes of conduct) для публічних представників на місцевому рівні? Якщо така практика існує, чи розробляються правила етичної поведінки окремо для службовців (які призначаються на посаду) та окремо для виборних представників? Хто розробляє такі правила (національний державний орган, асоціація місцевого самоврядування, кожен муніципалітет самостійно)?*

У деяких вибраних державах-членах практика розробки та застосування кодексів поведінки для публічних службовців на місцевому рівні є досить поширеною (Словацька Республіка, Румунія, Франція, Швеція).

У Чехії така практика певною мірою поширена – в одних муніципалітетах вона є, в інших – ні. У всіх згаданих державах-членах правила поведінки були розроблені самими місцевими владами.

У Словенії та Естонії такої практики немає.

Питання 6: *Яким чином у Вашій країні здійснюється моніторинг дотримання етичної поведінки на місцевому рівні (маються на увазі порушення етичної поведінки, які не є корупційними правопорушеннями чи злочинами)? Хто відповідає за такий моніторинг – орган місцевого самоврядування, державний орган чи хтось інший?*

На місцевому рівні дотримання етичних правил здебільшого контролюється самими місцевими владами (Словацька Республіка, Франція, Чеська Республіка, Швеція). Деякі з них створили спеціальний орган для моніторингу відповідності (наприклад, у Словацькій Республіці муніципалітети або самоврядні регіони призначають головного контролера, відповідального за це завдання, або контрольний комітет у муніципалітетах Чеської Республіки, або спеціалісти з питань етики місцевих публічних інституцій у Франції).

Це не стосується Естонії та Словенії. Однак, як зазначалося вище, у випадку, якщо в Словенії місцеві влади розробляють власні кодекси поведінки, моніторинг доручається кожному окремому з них, оскільки розробка та застосування кодексів поведінки є обов'язковою, і немає встановленого механізму моніторингу в законі.

У Франції, згідно з Рекомендаціями, виданими AFA у 2017 році, організації (публічні та приватні) повинні, відповідно до закону, призначити спеціаліста з питань етики, який надає поради щодо правил етики. Однак у деяких регіонах такі органи (комісії з етики) також виконують моніторингову роль. Вищий орган з питань прозорості в публічному житті (незалежний адміністративний орган) надає консультації з питань етики окремим посадовцям, а також допомагає публічним представникам у впровадженні етичних процедур у їхніх установах і в розробці кодексів поведінки.

Крім того, в Естонії Рада з етики надає поради та роз'яснення посадовцям і органам влади щодо питань етики – однак нічого окремого, що стосується місцевого самоврядування.

Питання 7: *Якщо у Вашій країні є єдиний підхід до моніторингу та аналізу випадків порушення етичної поведінки на місцевому рівні, вкажіть, будь ласка, основні показники за якими здійснюється такий моніторинг.*

Лише Швеція використовує уніфікований підхід до моніторингу та аналізу випадків етичної поведінки – збирає інформацію про типи порушень, категорії посадових осіб та іноді регіональну динаміку. Вік і стать також можуть враховуватися, але не є основними факторами в такому аналізі.

У Румунії кожна місцева установа, яка розробила власний кодекс поведінки, призначає радника з питань етики для контролю за дотриманням цього кодексу поведінки. Роль і обов'язки радників з питань етики регулюються Адміністративним кодексом, а їхня робота контролюється Національним агентством державних службовців (НАДС). Румунія також збирає дані про випадки порушення етичних правил, а саме про типи порушень і категорії публічних представників на місцевому рівні, які їх скоїли. Однак єдиного підходу немає, оскільки за збір таких даних відповідають як НАДС, так і керівники кожної установи.

Такого єдиного підходу немає в Естонії, Словацькій Республіці, Словенії чи Чехії.

Інформація щодо Франції відсутня.

Питання 8 та 9: *Чи передбачена у Вашій країні відповідальність за порушення етичної поведінки публічними представниками на місцевому рівні (маються на увазі виключно порушення етичної поведінки, які не мають ознак кримінального корупційного правопорушення)? Якщо так, то яка це відповідальність?*

У Швеції передбачено застосування примусових заходів за порушення правил етики, які не мають ознак кримінального корупційного злочину виборних представників на місцевому рівні. Відповідальність за такі порушення може передбачати дисциплінарні заходи, вжиті місцевими владами, політичні наслідки, такі як відкликання політичною партією, або адміністративні санкції, якщо суд визнає це необхідним. Наприклад, за порушення правил щодо конфлікту інтересів радник може бути тимчасово відсторонений від певних обов'язків або зазнає осуду з боку ради.

У Румунії також передбачені примусові заходи за порушення, оскільки порушення тягнуть за собою адміністративну та дисциплінарну відповідальність (санкції, передбачені за дисциплінарні порушення: звільнення з посади, зниження зарплати тощо). Наприклад, неподання звіту про майновий стан та інтересу як для державних службовців, так і для місцевих виборних посадових осіб тягне за собою адміністративні санкції (штраф приблизно від 10 євро до 400 євро). Якщо посадова особа видає адміністративний акт, нормативно-правовий акт, приймає рішення або бере участь у процесі ухвалення рішення, що є несумісним із займаною посадою, це вважається правопорушенням і може бути покаране у вигляді звільнення з посади.

У Чехії відповідальність лише політична. Наприклад, за серйозне або неодноразове порушення кодексу передбачені санкції: втрата посади або рекомендація посадовій особі відмовитися від повноважень (порушенням кодексу є: прийняття подарунків, вимагання подарунка, конфлікт інтересів, неподання декларації про особисті інтереси, здійснення забороненої діяльності, отримання майна, доходів тощо).

Відповідно до Закону про конфлікт інтересів, можуть накладатися різні штрафи (1 000 – 20 000 євро; 10 000 або до 3% від вартості активів юридичної особи, де посадова особа є партнером, учасником або бенефіціарним власником). (Приклади порушень: особа вчиняє правопорушення виконуючи функції або діяльність, які є несумісними з публічною службою; є радіо- чи телевізійним мовником, видавцем періодичних видань; або є партнером, учасником чи бенефіціарним власником юридичної особи, яка є радіо-, телевізійним мовником чи видавцем періодичних видань; несвоєчасно подає повідомлення про особий інтерес у разі наявності конфлікту інтересів).

У Словацькій Республіці виконання правил залежить від кожного окремого муніципалітету чи самоврядного регіону. Порушення тягне за собою дисциплінарну та політичну відповідальність. У разі притягнення до дисциплінарної відповідальності особа притягується органом, у якому вона виконує свої функції, а щодо політичної відповідальності – відкликання депутата політичною партією або усунення від участі в роботі ради (або ж може застосовуватись комбінований варіант).

Те ж саме у Франції, де правозастосування покладено на місцеву владу, де деякі з них призначають внутрішніх радників з доброчесності та/або комітети з етики. Порушення зазвичай тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність.

В Естонії та Словенії таке застосування не передбачено.

Питання 10: *Які органи державної влади уповноважені здійснювати досудове провадження у справах про корупційні правопорушення та злочини у Вашій країні? Чи є особливості у компетенції таких органів при здійсненні проваджень щодо окремих категорій публічних представників на місцевому рівні (наприклад, осіб, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище)?*

Органами, які здійснюють досудове провадження у справах про корупційні правопорушення та злочини, є поліція та (спеціалізована) прокуратура (Естонія, Словацька Республіка, Словенія, Франція, Чеська Республіка, та Швеція). Ніяких особливостей не повідомляється.

***Питання 11:** Чи має право суд Вашої країни застосувати покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю до публічного представника на місцевому рівні, визнаного винним у вчиненні порушення антикорупційного законодавства некримінального характеру? Якщо таке право є, наскільки широкою є дискреція суду при прийнятті такого рішення (чи може суд застосовувати таке покарання як додаткову санкцію на свій розсуд, якщо спеціальна норма права, якою охоплюється склад правопорушення, не передбачає такого покарання)?*

Суди мають право призначити покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю для публічних представників, визнаних винними у вчиненні порушення антикорупційного законодавства некримінального характеру в Естонії (відповідно до Кримінального кодексу санкція: заборона на роботу, яка накладається як додаткове покарання на строк до трьох років), Швеція (також як додаткова санкція, широкі дискреційні повноваження, навіть якщо конкретне положення прямо не передбачає такого покарання), Словацька Республіка (відповідно до Кримінального кодексу санкція, яка називається покаранням через позбавлення прав, застосовується лише до порушень закону кримінального характеру; вона може бути застосована як додаткова санкція на розсуд суду).

У Румунії згідно зі ст. 25 Закону № 176/2010, посадова особа, яка перебуває в явному стані конфлікту інтересів або несумісності, отримує, на додаток до відповідної адміністративної санкції, трирічну заборону обіймати будь-яку іншу державну посаду, як зазначено в Законі № 176/2010. 176/2010. Ця заборона застосовується автоматично або в момент винесення рішення суду (якщо відповідна особа більше не обіймає посаду), або після закінчення повноважень/функцій, залежно від обставин. Усі поточні заборони доступні на веб-сайті ANI у спеціальному розділі, до якого може отримати доступ будь-яка зацікавлена особа. Однак законодавство Румунії не дозволяє судам призначати покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю щодо публічних представників, за винятком кримінальних санкцій. Кримінальні положення, з іншого боку, дозволяють судам накладати такі заборони як додаткове покарання або як захід безпеки.

У Словенії, Франції, Чехії таких повноважень немає.

III. Резюме

У розглянутих державах - членах Ради Європи існують різні рамки щодо правил етики, які застосовуються до публічних представників на місцевому рівні. Проте в жодній із них не було прийнято жодного окремого чи національного стратегічного документа, який би окремо розглядав правила етики для місцевих органів влади. Правила найчастіше прописані в національному законодавстві; часто вони стосуються всіх публічних представників, а іноді вони відрізняються щодо кола посадових осіб, до яких вони застосовуються (окремо для відібраних і призначених та для обраних). Кодекси поведінки все ще є лише додатковим інструментом для зміцнення етики на місцевому рівні, тому дотримання кодексів контролюється самими місцевими органами влади. Як наслідок, рідко існують механізми примусу, а також рідко передбачається відповідальність у випадках порушення. Якщо відповідальність існує, то вона здебільшого має політичний характер, далі йде дисциплінарна та адміністративна відповідальність. Застосування покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю до публічних представників на місцевому рівні, визнаних винними у вчиненні порушення антикорупційного законодавства некримінального характеру, передбачено в деяких країнах, однак, лише в деяких з них.

Додаток 1: Опитувальник щодо законодавчої бази та практики дотримання правил публічної етики на місцевому рівні в країнах-членах Ради Європи

Опитувальник щодо законодавчої бази та практики дотримання правил публічної етики на місцевому рівні в країнах-членах Ради Європи

1. Чи є Вашій країні стратегія формування публічної етики на місцевому рівні? Якщо так – це окремий документ чи складова якогось більш ширшого документу? Який статус такого акту та хто його розробляв?

2. Яким чином у Вашій країні регламентуються питання публічної етики для представників місцевого самоврядування?

- (1) є окремі правила для органів місцевого самоврядування;
- (2) є єдині правила для усіх публічних представників, тобто і для державних службовців, і для представників місцевого самоврядування;
- (3) є загальні правила для всіх категорій публічних представників, але при цьому передбачені особливості для представників місцевого самоврядування;
- (4) інший варіант.

3. Яким чином здійснюється правове регулювання етичної поведінки публічних представників на місцевому рівні у Вашій країні?

- (1) базові правила етичної поведінки визначені тільки у законі (якщо так – то у якому або яких);
- (2) закон визначає тільки загальні вимоги та зобов'язує національні державні органи затвердити Кодекс етики (Ethic code), який є обов'язковий для застосування усіма органами місцевого самоврядування;
- (3) закон зобов'язує національні державні органи затвердити Примірний або Типовий кодекс етики (як національний акт нормативного характеру), на основі якого місцеві влади приймають власні акти;
- (4) відсутній акт національного характеру, який зобов'язує місцеве самоврядування затверджувати власні Кодекси етики, однак є певні методичні настанови, на основі яких кожний орган місцевого самоврядування самостійно вирішує, чи затверджувати йому власний Кодекс етики та якого змісту;
- (5) інший варіант.

4. Чи передбачено у Вашій країні окреме регулювання питань публічної етики для службовців (які призначаються на посаду) та для виборних представників?

5. Наскільки поширеною у Вашій країні є практика розробки та використання правил етичної поведінки (codes of conduct) для публічних представників на місцевому рівні? Якщо така практика існує, чи розробляються правила етичної поведінки окремо для службовців (які призначаються на посаду) та окремо для виборних представників? Хто розробляє такі правила (національний державний орган, асоціація місцевого самоврядування, кожний муніципалітет самостійно)?

6. Яким чином у Вашій країні здійснюється моніторинг дотримання етичної поведінки на місцевому рівні (маються на увазі порушення етичної поведінки, які не є корупційними правопорушеннями чи злочинами)? Хто відповідає за такий моніторинг – орган місцевого самоврядування, державний орган чи хтось інший?

7. Якщо у Вашій країні є єдиний підхід до моніторингу та аналізу випадків порушення етичної поведінки на місцевому рівні, чи не могли б Ви вказати основні показники за якими здійснюється такий моніторинг, наприклад:

- (1) види (склади) порушень;
- (2) категорії публічних представників на місцевому рівні, які вчиняють такі порушення;
- (3) регіональний вимір (динаміка порушень у розрізі регіонів);
- (4) вікові показники;
- (5) гендерні показники;
- (6) інше.

8. Чи передбачена у Вашій країні відповідальність за порушення етичної поведінки публічними представниками на місцевому рівні (маються на увазі виключно порушення етичної поведінки, які не мають ознак кримінального корупційного правопорушення)? Якщо так, то яка це відповідальність:

- (1) адміністративна (особа притягається до відповідальності у судовому порядку);
- (2) дисциплінарна (особа притягається до відповідальності органом, у якому вона виконує свої функції);
- (3) політична (наприклад, відкликання депутата політичною партією або відсторонення депутата від участі у роботі представницького органу);
- (4) інше.

Якщо така відповідальність передбачена, просимо Вас навести окремі приклади у форматі «склад проступку – вид покарання».

9. Які органи державної влади уповноважені здійснювати досудове провадження у справах про корупційні правопорушення та злочини у Вашій країні? Чи є особливості у компетенції таких органів при здійсненні проваджень щодо окремих категорій публічних представників на місцевому рівні (наприклад, осіб, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище)?

10. Чи має право суд Вашої країни застосувати покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю до публічного представника на місцевому рівні, визнаного винним у вчиненні порушення антикорупційного законодавства некримінального характеру? Якщо таке право є, наскільки широкою є дискреція суду при прийнятті такого рішення (чи може суд застосовувати таке покарання як додаткову санкцію на свій розсуд, якщо спеціальна норма права, якою охоплюється склад правопорушення, не передбачає такого покарання)