



PROMOTING LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE

The Congress
Le Congrès



ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Сприяння розвитку місцевої демократії в Україні

Рада Європи

Подяка

Дослідження закону України про статус депутатів місцевих рад було здійснено в контексті круглого столу на тему «Законодавче регулювання правового статусу депутатів місцевих рад: поточний стан та перспективи удосконалення», який було організовано Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи 18 грудня 2017 року в м. Києві. Це дослідження було також доповнено темами, що обговорювалися під час круглого столу.

Дослідження враховує реформи місцевого самоврядування та децентралізації в Україні, які сприяли розширенню повноважень та відповідальності депутатів місцевих рад. Дослідження було проведено п. Ніколасом Хлепасом, членом групи незалежних експертів з Європейської Хартії місцевого самоврядування, п. Коліном Копусом, професором, та п. Алістером Джонсом, доцентом кафедри Університету де Монтфорт, Лестер, Велика Британія. Загальне координування проведення дослідження забезпечено Секретаріатом Конгресу Ради Європи.

Це дослідження було здійснено в рамках проекту «Сприяння розвитку місцевої демократії в Україні» та Плану дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки. Воно спирається на заходи, проведенні для обраних представників органів місцевої влади з метою підтримки впровадження ними демократичних принципів на місцевому рівні в Україні.

Зміст

Резюме.....	4
Вступ: Статус та роль депутатів місцевих рад.....	4
I. Мандат депутата місцевої ради та стосунки з громадою	5
II. Підзвітність та етика депутатів місцевих рад	8
III. Права та обов'язки депутатів місцевих рад як незалежних представників та членів ради	12
IV. Стосунки депутатів з місцевою адміністрацією та іншими державними органами	14
V. Винагорода, умови служби та просування по службі	16
VI. Дискваліфікація, відповідальність, відсторонення та припинення повноважень	18
Висновки	20

РЕЗЮМЕ

В рамках дослідження було проаналізовано Закон України про статус депутатів місцевих рад, зокрема наступні його аспекти: представницький мандат та стосунки з громадою; етичні норми та підзвітність; права і обов'язки депутатів як незалежних представників та членів рад; стосунки з місцевими органами виконавчої влади та іншими державними органами; винагорода, умови служби та просування по службі; дискваліфікація, відповідальність та припинення повноважень.

Принципи вільного мандату та представницької демократії вимагають перегляду поточних процедур відкликання депутатів, що суттєво підвищують рівень вразливості представників до різних видів тиску. Положення щодо етики, прозорості та конфлікту інтересів слід систематизувати та доповнити керівними принципами. Водночас слід уникати надмірного регулювання, оскільки ради можуть затверджувати відповідні статuti, що враховують положення європейських кодексів поведінки. Слід також переглянути права депутатів, що стосуються особистих прав та інституційного позиціонування інших державних органів. Депутати, що не обіймають виконавчих посад, несуть не індивідуальну, а колективну відповідальність, що має визначати їхні взаємовідносини з посадовцями місцевих адміністрацій. Питання дискваліфікації, відповідальності, відсторонення та припинення повноважень слід врегульовувати систематично, використовуючи, де це потрібно, процедури, які здійснюються особами та органами, що можуть забезпечити належний рівень неупередженості та об'єктивності суджень.

Вступ: СТАТУС ТА РОЛЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

У традиційній моделі представницької демократії депутати обираються з метою представництва інтересів громади у місцевих органах влади та для відображення побажань громади у політиці. Таким чином, головним завданням депутата є забезпечення відкритості і належної реакції на потреби і вимоги громади. З іншого боку, депутат забезпечує відповідальність представників виконавчої влади та адміністративного апарату місцевих урядів перед громадою за допомогою здійснення контролю, нагляду та права голосу. Таким чином, депутати відіграють роль представника громади перед місцевим урядом та іноді – навпаки, а саме, оприлюднюють та пояснюють політику і рішення громаді, тим самим посилюючи довіру до них з боку громадян. Депутати також відіграють подвійну роль як члени колегіального політичного органу та незалежні представники. У якості членів головного дорадчого органу, тобто ради, вони ініціюють місцеві дебати та спільно розробляють стратегії місцевого врядування. У якості незалежних представників деякі з них також обіймають виконавчі посади у місцевих органах влади і таким чином стають невід'ємною частиною місцевого виконавчого керівництва, яке має додаткові повноваження та тісніші зв'язки з адміністрацією.

Депутати мають декілька ролей та завдань, тому їхній правовий статус має визначитися відповідним чином. Водночас депутати мають поважати основні конституційні права та принципи, а також інші державні інституції та їх повноваження. В рамках цього дослідження було зроблено спробу систематизувати правовий статус депутатів, не обов'язково дотримуючись структури згаданого Закону України. Чинне законодавство було переглянуто з точки зору принципів та правил, включених до Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія)¹, Додаткового протоколу про право участі у справах місцевого органу², а також інших відповідних документів Конгресу місцевих та

¹ *Європейська Хартія місцевого самоврядування (ETS No. 122)*, розміщено на <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

² *Додатковий Протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо участі громадян у справах місцевого органу (CETS No. 207)*, розміщено на <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

регіональних влад Ради Європи (далі - Конгрес), а саме, доповіді «Умови перебування на посаді обраних представників»³ та особливо Кодексу поведінки для політичної доброчесності місцевих та регіональних представників⁴ та інших⁵. Окрім того, у цьому дослідженні містяться посилання на основні правила та принципи конституційного устрою України, включаючи конституційний статус місцевого врядування, права людини та розподіл повноважень, а також на відповідний досвід інших європейських країн.

В рамках дослідження було розглянуто наступні аспекти:

- Мандат депутата місцевої ради та його/її стосунки з громадою (ст. 3 та 7.1 Хартії)
- Етика та підзвітність депутатів місцевих рад
- Права та обов'язки депутатів місцевих рад як представників, наділених індивідуальними мандатами, та членів ради (ст. 3, 7.1 та 7.3 Хартії)
- Стосунки депутатів місцевих рад з місцевою адміністрацією та іншими органами державної влади (ст. 3.2 та 6 Хартії)
- Винагорода, умови служби та просування по службі (включаючи гендерні питання) депутатів місцевих рад (ст. 7 Хартії)
- Дискваліфікація, відповідальність, відсторонення та припинення повноважень (ст. 7 та 8 Хартії).

I. МАНДАТ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ТА СТОСУНКИ З ГРОМАДОЮ

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування вказує, що органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ «*під власну відповідальність*» (ст. 2, п. 1). Окрім того, у пункті 1 статті 7 Хартії визначено, що для депутатів місцевих рад мають бути забезпечені умови «вільного виконання ними своїх функцій». Таким чином, відповідно до Хартії, місцеве самоврядування та його органи (або окремі члени таких органів) не представляють виключно свої інтереси, але й не діють також за вказівками осіб, що їх обрали. Депутати місцевих рад повинні мати вільний мандат, оскільки вони приймають рішення під власну відповідальність та вільно здійснюють свої функції. Імперативний мандат не відповідав би положенням Хартії.
2. Стаття 71 Конституції України вказує, що вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Відповідно до статті 141 Конституції, до складу сільської, селищної або міської ради входять депутати, які обираються жителями на п'ять років на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.
3. Що стосується статусу депутатів місцевих рад, стаття 30 Закону про статус депутатів місцевих рад (далі - Закон) підкреслює «*непорушність повноважень депутата місцевої ради*» та «*забезпечення умов для їх здійснення*» за допомогою наступних положень:

³ Report of the Congress on the "Conditions of office of elected representatives", CG/2015(29)15FINAL, of 22 October 2015, available at <https://rm.coe.int/168071a951>

⁴ European Code of Conduct for the political integrity of local and regional elected representatives, available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=20160617-European-code-of-conduct>

⁵ Включаючи доповідь Керівного Комітету Ради Європи місцевих та регіональних влад (CDLR) щодо Статусу та умов роботи місцевих та регіональних обраних представників, серія досліджень "Місцеві та регіональні влади Європи", (No. 46) та Відповідальність місцевих обраних представників за дії або бездіяльність під час виконання ними обов'язків, серія досліджень "Місцеві та регіональні влади Європи", (No. 67).

«1. Депутат місцевої ради наділений усією повнотою повноважень, передбачених цим та іншими законами України. Ніхто не може обмежити повноваження депутата місцевої ради інакше як у випадках, передбачених Конституцією (254к/96-ВР) та законами України.

2. Місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень.

3. Рада та її органи сприяють депутатам місцевих рад в їх діяльності шляхом створення відповідних умов...

4. Депутат місцевої ради не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

5. На час виконання депутатських повноважень депутату місцевої ради надається відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу...

6. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, зобов'язані сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їх депутатських повноважень.»

4. З огляду на вказані вище правила та принципи, рекомендується видалити положення Закону щодо відкликання «у будь-який час» депутата, «який не виправдав довір'я виборців» (ст. 10, п. 2). Окрім того, обраний представник має діяти в інтересах спільноти, інтереси якої представляє, а не лише в інтересах осіб, що за нього проголосували. Депутат не має бути зв'язаний імперативним мандатом. Стаття 38 Закону також вказує, що депутат може бути відкликаний виборцями, а пункт 3 статті 37 визначає «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми» як причину для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Знову правове положення спирається на імперативний мандат, що суперечить Хартії.
5. Окрім того, викликає серйозні сумніви процедура відкликання депутата місцевої ради, описана у статті 38. Певна кількість осіб (400 у найбільших містах та 300 у містах обласного значення) може прийняти рішення внести пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, і таку пропозицію (за умови зібрання додаткових підписів, як встановлено у статті 40) буде передано до відповідної територіальної виборчої комісії (ст. 41). Комісія може прийняти рішення про відкликання депутата (у разі якщо депутат був обраний шляхом самовисування) або звернутися до вищого керівного органу відповідної партії. Керівний орган, відповідно до партійних правил, може прийняти рішення про відкликання депутата за народною ініціативою. На основі власного рішення або рішення керівного органу партії територіальна виборча комісія може визнати обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати або призначити проміжні вибори депутата у відповідному одномандатному виборчому окрузі.
6. Відповідно до такої процедури відкликання, ініціатива обмеженої кількості осіб може призвести до припинення повноважень обраних представників, які, можливо, і не порушували законодавство, але нібито «не виправдали довір'я виборців» чи здійснювали діяльність, що не відповідала «основним принципам і положенням їхньої передвиборної програми». Саме ці розмиті положення надають широкі можливості для неправильного використання та/або довільного тлумачення. Процедура відкликання прямо суперечить принципам вільного мандату та представницької демократії. Окрім того, не встановлено процедурних або матеріальних гарантій (окрім мінімальної кількості ініціаторів) щодо процентної кількості виборців, які беруть участь у процедурі відкликання. Спостерігається пряме порушення прав голосу та принципу рівного виборчого права.
7. На практиці така процедура відкликання означає, що депутати можуть втратити мандат у будь-який момент через належним чином організовану діяльність конкурентів, опонентів або просто невдоволених (з будь-якої причини) громадян. Це призводить до надзвичайної вразливості депутатів до тисків і погроз, що може позбавити їх необхідних інституційних гарантій для незалежного і неупередженого судження і прийняття рішень, що, у свою чергу, є

особливо важливим для членів таких колегіальних дорадчих органів, уповноважених на прийняття рішень, як міська рада. Окрім того, регулярні відкликання депутатів можуть дестабілізувати місцеві ради та місцеве врядування.

8. Якщо процедура відкликання є необхідною, закон має встановити обмеження, додаткові умови та критерії. Наприклад, депутат не може бігти відкликаний впродовж першого та останнього року перебування на посаді (замість нинішньої можливості «у будь-який час»). Положення щодо «невідповідність діяльності депутата його програмі» у статті 37, абзац 3 має бути виключено, оскільки можуть змінитися обставини. Причини відвикання можуть бути визначені у національному або, та місцевих кодексах поведінки депутатів місцевих рад як обраних представників. Такі ініціативи мають бути підтримані, однак не повинні встановлюватися законом. Тому пропонується виключити статті 16 та 17.
9. У сфері стосунків між депутатами місцевих рад та виборцями стаття 16 вимагає *«звітів депутата місцевої ради перед виборцями та зустрічей з ними»*, а стаття 17 говорить про *«доручення виборців»*. Проте стосунки між виборцями та обраними особами не повинні регулюватися встановленими стандартами. Реальна демократія вимагає ініціативи від громадян як виборців та від громадян як обраних представників. Така ініціатива має заохочуватися та вимагатися на законодавчому рівні. Отже, рекомендується виключити статті 16 та 17.
10. Можуть виникнути проблеми, якщо партійний список використовується замість преференційного голосування на виборах, і тоді депутати призначаються представляти окремі сфери. Це створює ризик відсутності зв'язку між виборцями та депутатами, депутатами, які можуть не знати про *«вимоги виборців»*. В Нідерландах така відсутність зв'язку долається зусиллями місцевих партій, а не національних партій, що брали участь у виборах у списках ради. Такі місцеві партії щонайменше знають про вимоги виборців та здатні їх задовольнити.
11. Підзвітність депутатів громадянам та спільнотам може здійснюватися у різні способи, особливо якщо вона супроводжується дорадчими та партисипативними механізмами, які використовуються для посилення такої підзвітності. Вже протягом тривалого часу ради використовують різноманітні засоби для залучення громадян до прийняття рішень і обговорення політики. Партисипативне бюджетування, наприклад, є потужним і доступним засобом для залучення громади до створення бюджету і посилення підзвітності.
12. Громадські журі, комісії, опитування, відкриті зустрічі, місцеві форуми, добросусідські зустрічі – все це використовується для забезпечення можливості громадян впливати на рішення депутатів. Окрім того, соціальні мережі, що використовуються для залучення громадян та дослідження громадської думки, забезпечують депутатам прямий зв'язок з громадою та слугують додатковим засобом для надання інформації і збору альтернативних точок зору.
13. Механізми та процеси залучення громадян забезпечують відкритість депутатів до питань, викликів та критики, а також надають можливість громадянам отримувати обґрунтування та пояснення щодо дій або бездіяльності депутатів. Будь-які ситуації, у яких депутати мають відповідати на питання громади, посилюють підзвітність. Оскільки вимогам щодо використання більшої кількості механізмів для залучення громади і, таким чином, посилення підзвітності у Законі приділено недостатньо уваги, його слід доопрацювати. Затвердження вимоги використовувати та реагувати на більш широкі партисипативні механізми забезпечить громаду засобами для інформування депутатів щодо громадської думки у період між місцевими виборами. Така вимога щодо консультацій та реагування має зменшити потребу виборців у застосуванні механізмів відмокання.

II. ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ЕТИКА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

14. Конституційний статус місцевого уряду може багато сказати про природу підзвітності депутата та етичні норми, в межах яких він здійснює діяльність. Слід зауважити, що місцеве самоврядування має право на існування, і таке право має бути закріплене у конституції, як це здійснено в українському законодавстві. Місцеве самоврядування не відіграватиме важливої ролі, якщо його обсяг, форма та загалом право на існування залежатимуть від центральних органів влади, або якщо центральні органи влади зможуть безперешкодно змінювати функції, завдання, межі відповідальності та повноваження місцевого самоврядування, а також права і обмеження діяльності депутатів місцевих рад.
15. У випадку якщо рада будь-якого рівня перевищить свої повноваження (діятиме поза визначеними повноваженнями або усупереч Конституції України), повноваження такої ради будуть припинені, що може здійснюватися шляхом місцевого референдуму. Окрім того, Верховна Рада України (однопалатний парламент України) може призначити спеціальні вибори (ст. 78), які мають бути проведені протягом дев'яноста днів з дня припинення повноважень.
16. Стаття 2 Закону вказує, що депутат представляє інтереси місцевої територіальної громади, та підкреслює, що, відповідно до Конституції України та законодавства про місцеві вибори, депутати обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Це положення є суттєвим доказом демократичної виборчої підзвітності. Виборча законність та підзвітність депутата громаді є важливою і необхідною ознакою сучасної демократичної держави у питаннях місцевих виборів. Однак, викликає стурбованість обсяг електоральної легітимності, яку має депутат обраний за системою партійних списків.
17. Що стосується підзвітності депутата громаді та спільнотам, то у будь-якій демократичній системі в рамках місцевих спільнот, де виборці можуть обирати депутатів за допомогою різних виборчих систем, присутній прямий зв'язок між депутатами та виборцями. Виборча підзвітність підтримує зв'язок між депутатами та громадянами та надає депутатам законну можливість здійснювати діяльність. Місцеві вибори забезпечують зв'язок між радою, депутатами та громадянами, що надає депутатам право виконувати два завдання, які є надзвичайно важливими для місцевої демократії: передавати погляди і думки громадян до ради та діяти у якості обраного представника, що забезпечує підзвітність самої ради.
18. Якщо створення місцевої політики має бути дорадчим процесом з проведенням публічних дебатів, пропорційна виборча система може посилити місцеве самоврядування та зв'язок між депутатами і громадою. З іншого боку, підзвітність депутатів політичній партії або навіть спонсору такої партії означає, що у системі, яка контролюється національними партіями, депутати будуть почуватися відданими і підзвітними партії, а не виборцям. Ще один аспект підзвітності пов'язаний з тим, скільки депутатів представляють інтереси виборчих територіальних одиниць. Якщо депутата було обрано індивідуально (як незалежного кандидата або члена багатоосібного відділення або підрозділу), його може бути усунено під час наступних виборів. Якщо ж у виборчій системі використовуються партійні списки, за допомогою яких партія може надати пріоритет певному кандидату, громаді буде набагато складніше усунути такого кандидата. Якщо є вимога про відповідальність окремого депутата за певні дії, система партійних списків не є найбільш прийнятною формою, яка має використовуватися.
19. Забезпечення виборчої підзвітності депутата стає ще складнішим, якщо його було кооптовано через брак кандидатів під час виборів. Так, у Сполученому Королівстві багато депутатів окружних та місцевих рад взагалі не мають конкурентів під час виборів або кооптуються до відповідних органів. У цьому випадку радам з меншою кількістю членів рекомендується використовувати одноосібні відділи або підрозділи та виборчу систему, що видається найбільш

доцільною. Радам з більшою кількістю членів рекомендується використовувати багатоосібні відділи. Важливо, щоб виборці могли обирати окремих кандидатів, а не цілий партійний список. Такий підхід має підкреслити необхідність виборчої підзвітності.

20. Ще один аспект підзвітності депутатів громаді пов'язаний з тим, що Закон чітко визначає положення щодо відкликання депутатів. Так, стаття 10 глави 1 встановлює, що *«депутат місцевої ради, який не виправдав довіря виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними»*. Таке положення може слугувати засобом для забезпечення можливості громадян вимагати підзвітності депутатів у період між виборами та не чекати наступних виборів для того, щоб усунути депутата від посади через належні і встановлені причини. Однак така процедура має бути організованою таким чином, щоб забезпечити дотримання принципів рівного права голосу та вільного мандату (див. вище). Надання громадянам такого права не є поширеним у Європі, але і не є практикою виключно України. У федеральних системах на зразок Німеччини деякі штати (або «землі») мають положення про відкликання, у той час як інші – ні. Швейцарія, США та Канада також мають відповідні положення.
21. Пункт 2 статті 37 Закону надає причину для відкликання, а саме пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії. У Сполученому Королівстві не існує положень про відкликання, проте якщо депутат пропускає усі засідання протягом шести місяців, його місце автоматично стає вільним, окрім випадків, коли рада у повному складі завчасно прийняла рішення дозволити такому депутату бути відсутнім на засіданнях. Громада, однак, не може усунути депутата з посади через відсутність на засіданнях. Можливість відкликання депутатів може бути ефективним інструментом для забезпечення підзвітності, як зазначено у абзацах 6 та 7 Частини I цього документу, оскільки є ризик перешкоджання діяльності депутата шляхом налаштування проти нього опозиції.
22. Стаття 8 Закону, присвячена етичним стандартам, визначає засади для дотримання етичних та правових стандартів поведінки. Основою для таких засад є положення щодо невикористання посади депутата в особистих інтересах чи в корисливих цілях, підтримання гідності і статусу, пов'язаних з посадою депутата, нерозголошення конфіденційної інформації та недопущення неетичної або загалом неприйнятної поведінки, що зашкодить репутації ради. Ці принципи є надійною етичною основою, але статті 8 бракує чіткого, стислого і загального визначення керівних принципів, що підкріплювали б рекомендовані стандарти поведінки депутатів.
23. Етичні норми, а також розробка, підтримка і пропагування погоджених і затверджених стандартів поведінки мають на меті запобігання неприйнятній поведінці, яка підриває довіру до посади депутата та має негативний вплив на її репутацію. Однак саме поняття неприйнятної поведінки може бути розтлумачене по-різному. Під час розгляду концепції кодексу поведінки для депутатів виникає кілька питань та проблем. По-перше, слід чітко встановити, що такий кодекс застосовується до всіх депутатів, від селищної до київської ради. Кодекси поведінки та етичних норм не можуть встановлювати різні норми для депутатів у різних місцевостях. По-друге, для будь-якого кодексу існує проблема наповнення. По-третє, виникає питання щодо того, наскільки кодекс має бути формалізованим. Чи має він бути складений у формі статуту чи у менш офіційній формі? По-четверте, чи підлягають такі кодекси впровадженню і контролю на національному чи місцевому рівні?
24. У Сполученому Королівстві було розроблено широкий спектр принципів та стандартів поведінки, які застосовуються до кожного, хто обіймає державну посаду. Кодекс встановлює мінімальні вимоги до поведінки державних службовців. У 1994 році було створено Комітет зі стандартів у державному житті, який надає консультації прем'єр-міністру щодо етичної поведінки в усіх сферах державного життя на основі семи принципів:
 - i. Самовідданість – державні службовці повинні діяти виключно в громадських інтересах.

- ii. Незалежність – державні службовці мають уникати ситуацій, у яких на них може бути накладено зобов'язання перед іншими особами або організаціями, що можуть намагатися впливати на виконання такими службовцями свої обов'язків. Державні службовці мають уникати проведення діяльності або прийняття рішень з метою отримання фінансової або іншої матеріальної вигоди для них, їхніх сімей або друзів. Вони мають вчасно інформувати про присутність особистого інтересу або стосунків та вживати належних заходів для усунення відповідних обставин.
 - iii. Об'єктивність – державні службовці мають діяти та приймати рішення на основі чесності, неупередженості та справедливості, використовуючи найкращі докази та уникаючи дискримінації або упередженості.
 - iv. Відповідальність – державні службовці несуть відповідальність перед громадою за свої рішення та діяльність і мають добровільно піддаватися ретельним перевіркам для забезпечення такої відповідальності.
 - v. Відкритість – державні службовці мають діяти та приймати рішення у відкритий та прозорий спосіб. Інформацію не може бути замовчано, якщо для цього немає чітких та законних підстав.
 - vi. Чесність – державні службовці мають бути чесними.
 - vii. Лідерство – державні службовці мають демонструвати ці принципи у власній поведінці. Вони мають активно пропагувати та підтримувати ці принципи та виявляти бажання боротися з неприйнятною поведінкою, коли б її не було виявлено.
25. Ці стандарти можуть видаватися досить загальними, проте вони визначають норми для кожного державного службовця. Проблеми виникають під час їх реалізації. Комітет зі стандартів у державному житті може проводити розслідування будь-яких аспектів державного життя (наприклад, на даний момент Комітет переглядає стандарти місцевого самоврядування в Англії), але законодавчих положень для примусового виконання його рекомендацій не передбачено.
26. На більш загальному рівні етичні стандарти пов'язані з культурою кожної окремої організації або місцевого самоврядування в цілому, а також з прийнятими соціальними нормами і моделями поведінки. У політиці такі фактори як відкритість, прозорість та реагування на проблеми громади підкріплюють етичну поведінку. Але, можливо, такі норми слід посилити через кодифікацію. На початковому етапі оцінювання поведінки депутатів в Україні можна використати ідею створення комітету з питань стандартів у державному житті. Якщо реалізувати цю або схожу ідею, слід визначити, наскільки такий комітет, що слідкуватиме за дотриманням стандартів у державному житті, матиме необхідні повноваження для забезпечення примусового виконання своїх рішень.
27. Важливо вирішити, на якому рівні буде здійснюватися моніторинг дотримання етичних стандартів у поведінці депутатів: на національному, місцевому або обох рівнях? Наприклад, в Англії контроль дотримання етичних стандартів у різний час здійснювався і на національному, і на місцевому рівнях. Законом про місцеве самоврядування 2000 року було створено Національну раду стандартів Англії. Рада забезпечувала дотримання етичних стандартів у місцевому самоврядуванні та здійснювала нагляд за дотриманням національного кодексу поведінки, який застосовувався до всіх депутатів. Рада також проводила розслідування щодо поведінки депутатів або передавала їхні справи до судової колегії Англії або власного комітету стандартів відповідної ради. Відповідно до Закону, усі ради мали створити комітети стандартів, що включали б незалежних членів, які не входили до складу ради, та займалися б скаргами щодо поведінки депутатів (з 2012 року такі комітети більше не є обов'язковими). Комітети стандартів могли відсторонювати депутатів на строк до 6 місяців. Судові колегії могла дискваліфікувати депутатів на строк до 5 років.

28. Контроль дотримання стандартів, введений Законом Великої Британії про місцеве самоврядування 2000 року, був підданий значній критиці через надмірну складність, непрозорість, залучення великої кількості адміністративних деталей та відсутність розуміння місцевих політичних процесів. Насправді, скарга на поведінку депутата могла бути подана до Комітету Стандартів лише для того, щоб завадити такому депутату надавати законну аргументацію, проводити розслідування у сфері політики або рішень чи навіть вступати в аргументовані суперечки, що є нормальним в умовах політичного життя. Режим жорсткого контролю за дотриманням стандартів часто використовувався для того, щоб змусити депутатів замовкнути.
29. Закон про місцеві інтереси 2011 року скасував Раду стандартів та передав повноваження зі створення місцевих кодексів поведінки та розслідування порушень їхніх норм безпосередньо радам. Місцеві кодекси мали бути складені на основі семи «принципів Нолана», що наведені вище у п. 24, а також вказувати санкції, які могли бути застосовані до депутатів у разі порушення. Таким чином, на даний момент контроль здійснюється на місцевому, а не національному рівні. Під час розробки будь-якого режиму стандартів мають бути присутні наступні складові:
- чіткі цілі
 - перелік чітких принципів
 - зрозуміла структура
 - чітке визначення норм поведінки, дотримання яких очікується від депутатів
 - чітко встановлений перелік санкцій
 - механізми для подання апеляції
 - врахування реалій політичного життя на місцевому рівні
30. Саме останній пункт – врахування реалій політичного життя на місцевому рівні – є надзвичайно важливим для створення кодексу, який не слугуватиме інструментом для того, щоб змушувати депутатів припинити критику колег або інших посадовців. Якщо депутатам, особливо членам керуючих партій, надати механізм для запобігання критиці їхньої діяльності з боку опонентів, вони скоріше за все ним скористаються. Це можна розглянути на прикладі залякування: є чітка відмінність між неприйнятною поведінкою, яка має на меті залякування інших, та активним обміном думок, який іноді може бути досить гарячим.
31. Кодексами поведінки можуть зловживати для того, щоб змушувати депутатів мовчати або карати їх за спалахи емоцій або гніву, які є невід’ємними у політичному житті на місцевому рівні. Інший спосіб зловживання – створення та використання кодексів для обмеження свободи слова, визнання певних слів або виразів неприйнятними і карання депутатів, що можуть використовувати такі слова або вирази під час гарячих обговорень або висловлювання вагомих політичних аргументів, з якими можуть не погоджуватися інші особи. Наприклад, якщо кодекси поведінки захищають права меншин та мають занадто наказовий і детальний характер, їх можуть використовувати для того, щоб уникати обґрунтованих питань і критики або просто переривати незручні розмови. У першу чергу кодекси поведінки мають встановлювати, що депутати є обраними державними службовцями, які мають право спілкуватися та висловлювати свої погляди, не зважаючи на думки інших осіб.
32. Законодавчі положення з етики повинні містити чітке, узгоджене та загальне твердження щодо керівних принципів, які забезпечують очікувані стандарти поведінки депутатів. Кодекси поведінки є найбільш ефективними, коли вони містять чіткі, стислі і загальні визначення принципів та очікувань від поведінки депутатів, а також чіткі механізми та санкції за їх порушення.

III. ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ЯК НЕЗАЛЕЖНИХ ПРЕДСТАВНИКІВ ТА ЧЛЕНІВ РАДИ

33. Закон включає велику кількість положень про права депутатів місцевих рад, що викликає сумніви стосовно їхньої ефективності, захисту особистих прав, розподілу ролей між різними державними установами, запобігання дублюванню діяльності та відповідальності, а також призводить, в цілому, до плутанини і некоординованого безладу у місцевому самоврядуванні. Існує також чітка тенденція до надмірного регулювання у сфері обов'язків депутатів. Так, у пункті 2 статті 10 вказано, що кожний депутат має *«не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців»*, у пункті 5 тієї ж статті – що депутат має оприлюднювати години та місця зустрічей з виборцями та іншими громадянами *«не рідше одного разу на місяць»*, а у статті 16 – що має бути організоване періодичне звітування *«перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян» «не рідше одного разу на рік»*. Звіт депутата має включати інформацію щодо його діяльності і роботи. Він має інформувати раду та виконавчі органи щодо результатів обговорення його звіту, коментарів, пропозицій та вимог виборців. Такі Звіти *«висвітлюються засобами масової інформації»* (ст. 16, п. 8). Існують сумніви щодо того, чи можливо реалізувати ці доволі амбіційні правові положення, що стосуються кожного окремого депутата, на практиці. Окрім того, політична діяльність депутата і його зустрічі з виборцями та іншими громадянами скоріше мають бути його відповідальністю, аніж предметом детального правового регулювання, що вимагає дотримання і породжує потребу у контролі та застосуванні санкцій. Надмірне регулювання та централізований контроль свідчить про недовіру до депутатів та їх діяльності і послуг та стримують їх, коли йдеться про вирішення комплексних місцевих проблем та питань. Варто утримуватись від спокуси запровадити надмірний контроль та з обережністю ставитись до цього питання.
34. В декількох країнах Європи доступ окремих депутатів до муніципальних та інших послуг регулюється законом. У Франції, Німеччині та Фінляндії депутати мають право на інформацію щодо питань до обговорення в Раді (Франція) та питань, які безпосередньо стосуються їх діяльності (Німеччина, Фінляндія). Що стосується прав депутатів, Закон включає статтю 14 про *«право депутата місцевої ради на невідкладний прийом та на одержання необхідної інформації...»* з питань депутатської діяльності» не лише від державних службовців центрального уряду та органів місцевого самоврядування, але й від керівників *«підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради»*. Вказані особи *«на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень»*. Такі повноваження мають застосовуватися до адміністративних структур, відповідальних за впровадження актів уряду, і, можливо, до інших державних установ (якщо це не порушує важливих та особливих інтересів громадян, захищених законом), але ні в якому разі не до приватних підприємств або фізичних осіб, які здійснюють свої конституційні та інші права і підлягають контролю з боку інших, судових та адміністративних органів відповідно до закону. Депутати можуть вимагати надання прав на інформацію від імені громадян, коли це право визнається окремим законом, наприклад, про доступ до інформації про навколишнє середовище.
35. Схожі коментарі можна зробити щодо статті 15 про *«право депутата місцевої ради вимагати усунення порушення законності» «у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності»*. Схоже, що у такий спосіб депутат одночасно виконує функції постачальника правової допомоги або навіть працівника правоохоронних та регулятивних органів, публічного захисника прав громадян, омбудсмана та ін., що призводить до дублювання та «інституційної плутанини» і перехреснення сфер компетенції та юрисдикції.

Окрім того, відсутні гарантії неупередженості депутата у певному приватному або публічному конфлікті.

36. Депутатське звернення (ст. 13 Закону) надає право депутату подавати письмову вимогу до будь-якого органу влади, а також до приватних підприємств і організацій, розташованих на території ради, вирішити будь-яке питання або надати офіційні пояснення щодо питань, віднесених до їхньої компетенції. Отримувачі такої вимоги мають розглянути відповідне питання протягом 10 днів та надати відповідь депутату. Якщо відповідь вимагає додаткового вивчення або перевірки, її має бути надано протягом 1 місяця. Депутат може брати безпосередню участь у розгляді його вимоги (ст. 13, п. 4). Якщо він не задоволений результатом розгляду вимоги або якщо отримувачі вимоги ухиляються від вирішення порушеного у зверненні питання у встановлений строк, депутат має право внести депутатський запит (див. ст. 22 нижче). Стаття 13 знову ж таки викликає серйозні сумніви щодо порушення особистих прав та дублювання з іншими державними органами.
37. *Депутатський запит* – це підтримана радою письмова або усна вимога депутата місцевої ради або групи депутатів до органів відповідної місцевої ради, керівників підприємств, установ та організації незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території. Якщо такий запит надається депутатом міської (місто обласного значення), районної або обласної ради, його також може бути подано голові або заступнику голови місцевої державної адміністрації, а також головам відділів та управлінь з питань, які віднесені до відання ради (ст. 21). Що стосується отримувачів такого запиту, знову виникають сумніви щодо захисту особистих прав та ризику неприйнятних втручань у сферу відповідальності інших державних органів. Таким чином, отримувачами, в принципі, відповідних запитів мають бути лише органи та посадовці місцевого самоврядування.
38. Що стосується процедури подання запиту, Закон вказує, що орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату місцевої ради. (Ст. 22, п. 3). Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради (Ст. 22, п. 4), а також може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше чверті присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення (Ст. 22, п. 5). Після прийняття рішення стосовно депутатського запиту рада може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення (Ст. 22, п. 3).
39. Стаття 24 Закону визначає право депутата *«порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції відповідної ради, діяльності розташованих на її території підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності»*. Відповідно до статті 24, депутат має право вносити пропозиції щодо усунення недоліків і порушень, виявлених під час таких перевірок, а також порушувати питання про притягнення до відповідальності осіб, з вини яких сталося порушення. Окрім того, депутат місцевої ради за дорученням ради бере участь у здійсненні контролю за виконанням її рішень (ст. 24, п. 4). У випадку проведення перевірок слід захистити особисті права та компетенцію інших державних органів та видалити відповідні положення у статті 24.
40. Ще одним правом кожного депутата є участь, з правом *дорадчого голосу*, у засіданнях інших місцевих рад та їхніх органів. Відповідні положення містяться у статті 11 (п. 1 та 2) і статті 29 Закону. Такі положення не відповідають принципам демократичного представництва, за яким обрані представники (тобто депутати місцевих рад) мають здійснювати повноваження у своєму виборчому окрузі та щодо осіб, які їх обрали. Депутати місцевих рад можуть брати участь у засіданнях інших місцевих рад, але *без права дорадчого голосу* у випадках, коли обговорюються питання, які стосуються обох відповідних органів.

41. Так само слід розглянути пункт 1 статті 19, де вказано, що *«депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу»*. Участь депутата з правом дорадчого голосу в органі, до складу якого він/вона не входить, призведе до дисбалансу у складі такого органу та, відповідно, не є рекомендованою.
42. Відповідно до пункту 2.8 статті 19, депутат може *«порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування»*. Рекомендується визначити мінімальну кількість депутатів (більше ніж один), які можуть порушувати такі питання, з метою забезпечення певного рівня керованості та стабільності в місцевих органах влади. Окрім того, щоб уникнути політичного та прихованого тиску, усунення місцевих посадовців має керуватися процедурними та матеріальними гарантіями та передумовами. Посадова особа в органах місцевого самоврядування не має піддаватися відповідним процедурам за ініціативою лише одного депутата.
43. Що стосується депутатських груп та фракцій, пункт 1 статті 25 вказує, що *«для спільної роботи по здійсненню депутатських повноважень у виборчих округах депутати місцевих рад можуть на основі їх взаємної згоди об'єднуватися в депутатські групи»*. Окрім того, у пункті 2 тієї ж статті вказано, що *«депутати місцевої ради об'єднуються в депутатські групи за єдністю території їх виборчих округів»*. Проте ці норми не містять чіткого визначення типу організації виборчого округу та призводять до плутанини. Депутатські групи можуть створюватися на певний період, але не більше ніж на строк повноважень відповідних рад (ст. 26, п. 4). З огляду на те, що фізичні особи мають право на свободу об'єднання, рекомендується видалити цю статтю для запобігання плутанині і неправильному розумінню.
44. Відповідно до статті 27, *«депутатські фракції місцевих рад формуються на партійній основі депутатами місцевих рад (крім депутатів сільських, селищних рад)»*. Відповідно до статті 28, групи та фракції депутатів мають право, окрім іншого: на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради; попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада; на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради. Як вже було зазначено, деякі права, індивідуально надані депутатам, скоріше мають бути надані групам та фракціям, або ж для їх здійснення має бути визначено мінімальну кількість депутатів.

IV. СТОСУНКИ ДЕПУТАТІВ З МІСЦЕВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ ТА ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ

45. Як вже було зазначено, Закон встановлює кілька шляхів для нагляду і контролю за діяльністю адміністрації з боку депутатів за допомогою наступних прав:
- *Запитання* (ст. 21 Закону): депутат може отримувати *«роз'яснення з тієї чи іншої проблеми»*.
 - *Прийом* (ст. 14): депутат має право на *«невідкладний прийом та на одержання необхідної інформації»*.
 - *Вимога усунення порушення законності* (ст. 15): посадові особи місцевого самоврядування можуть бути притягнуті до адміністративної (або навіть кримінальної) відповідальності *«у разі невжиття відповідних заходів»*.
 - *Звернення* (ст. 13 Закону): подання письмового звернення до будь-якого органу влади, розташованого на території ради, з вимогою вирішити певне питання або надати офіційні роз'яснення.

- *Zanym* (ст. 21, 22 Закону): підтримана радою письмова або усна вимога до місцевих органів влади, на яку має бути надано офіційну відповідь у письмовій формі, а також щодо якої може бути прийняте відповідне рішення ради (ст. 22, п. 5). Відповідний орган може бути зобов'язано надати звіт про виконання рішення.

- *Порушення питання про усунення посадових осіб органів місцевого самоврядування* (ст. 19, п. 2.8)

46. Починаючи з 2005 року, коли до Закону було додано ст. 29-1, депутати місцевих рад можуть офіційно мати до п'яти помічників-консультантів, що працюють на громадських засадах. Такі консультанти надають секретарську, адміністративну, технічну та дослідницьку підтримку. З огляду на численні завдання та ролі, які має депутат місцевої ради згідно з законодавством, очевидно, що йому необхідна допомога. Депутати можуть делегувати незначні завдання своїм помічникам, окрім, звичайно, права голосу та виступу в раді, її комітетах, радах і органах, оскільки ці обов'язки є особистими та невід'ємними від представницького мандату і політичної відповідальності кожного депутата (регламенти рад, що передбачають таке делегування, мають бути визнані не чинними). Також слід звернути увагу на те, що через певний обсяг прав та повноважень депутатів у стосунках з місцевою адміністрацією можуть виникнути проблеми, пов'язані з втручанням помічників-консультантів у щоденну роботу працівників адміністрації, наданням політичного характеру адміністративним завданням та ін. Таким чином, слід затвердити чіткі правила поведінки, також для помічників-консультантів, які можна буде включити до регламентів та кодексів поведінки депутатів. Нарешті, ще одним приводом для хвилювання є дотримання статті 38 Конституції України, яка встановлює, що «*громадяни користуються рівним правом доступу до... служби в органах місцевого самоврядування*». Поняття «служба» у розумінні статті 38 може бути розтлумачене як *професійна* та оплачувана служба (або службова посада), що не суперечить залученню неоплачуваної роботи консультантів-помічників на громадських засадах. Проте слід чітко встановити, що попередній досвід на посаді помічника-консультанта депутата місцевої ради (обраного на основі особистої довіри і стосунків, а не за результатами конкурсу) не надає додаткових можливостей для служби в органах місцевого самоврядування, оскільки це буде порушенням пункту 2 статті 38 Конституції України.
47. На принциповому рівні слід підкреслити, що депутати місцевих рад, які не обіймають виконавчих посад, несуть не індивідуальну, а колективну відповідальність як члени колегіального органу, тобто місцевої ради. Більше того, працівники виконавчих органів мають бути захищені від зловживань владою та тиску з боку депутатів. У кількох країнах, де не було чіткого розмежування повноважень ради як колегіального органу та індивідуальних повноважень депутатів як представників, було зафіксовано випадки зловживання владою з боку депутатів. Ради можуть викликати призначених посадовців та ставити запитання, а відповідні посадовці мають бути зобов'язані надавати відповідну інформацію. Водночас окремі депутати повинні мати право отримувати інформацію, необхідну для виконання їхніх дорадчих завдань, проте їхня позиція в ієрархічній структурі ні в якому разі не повинна вважатися вищою за позицію посадовців виконавчих органів (звичайно ж, окрім випадків, коли депутати мають виконавчі функції та діють в рамках свого мандату). Отже, положення щодо права депутата *порушувати питання про недовіру* посадовцям місцевого самоврядування (ст. 19, п. 2.8) слід видалити. Стосунки депутатів з посадовцями місцевого самоврядування мають керуватися принципами та правилами Рекомендації № 60 1999 року «Про політичну сумлінність місцевих і регіональних виборних представників»⁶ та відповідними положеннями Європейського кодексу

⁶ Прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад 17 червня 1999 року (див. CG (6) 8, Доповідач Віорель Коіфан за посиланням <https://rm.coe.int/168071a0f> Див. також Зведений звіт щодо перегляду Кодексу поведінки для політичної чесності місцевих та регіональних представників (Доповідач: Мануела БОРА, Італія (R, SOC) за посиланням <https://rm.coe.int/revision-of-the-code-of-conduct-for-the-political-integrity-of-local-a/16807160fb>

поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (додаток до Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад) (а саме ст. 20-22 Кодексу щодо стосунків з посадовцями місцевого самоврядування). Регламенти рад можуть включати або прямо посилатися на цей Кодекс.

V. ВИНАГОРОДА, УМОВИ СЛУЖБИ ТА ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ

48. Дотримуючись базових принципів, включених до *Звіту Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії щодо статусу та умов служби місцевих та регіональних обраних представників*, слід розрізняти умови служби для обраних членів місцевих органів влади, що мають спеціальні функції або відповідальність (зазвичай це члени виконавчих органів, але у деяких країнах також можуть бути голови комітетів або лідери політичних фракцій), та для тих, хто не має такої відповідальності і є звичайними членами ради та її комітетів.

49. Розрізнення можна здійснювати за трьома ступенями зобов'язання:

- Повноцінне виконання обов'язків обраного представника (інша професійна діяльність є неможливою)
- Часткове виконання обов'язків (40% або половина робочого часу і т.д.)
- Політичні обов'язки, що складають допоміжну діяльність (не впливають на основну професійну діяльність. Обраний представник може мати іншу повноцінну роботу)

Звичайно ж, розрізнення між цими ступенями не є присутнім в усіх країнах. У деяких вважається, що обрана посада, навіть якщо вона передбачає лише кілька годин роботи на місяць, є роботою на неповний робочий день. У багатьох країнах повноцінне виконання обов'язків передбачається лише для членів парламенту, оскільки депутати місцевих рад не є настільки задіяними у роботі відповідних рад. У той час як міський голова (та іноді його заступник або заступники) можуть вважатися задіяними повністю, більшість місцевих обраних представників зайняті лише частково або виконують додаткову політичну діяльність.

50. Здається, що стаття 6 Закону дотримується схожої моделі. Відповідно до пункту 2, *«депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, ... займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом»*. Пункт 3 вказує, що *«за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі»*. Щодо інших депутатів, пункт 1 вказує, що *«депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю»*.

51. Стаття 7 Закону визначає випадки несумісності статусу депутата місцевої ради з деякими посадами та видами діяльності. Відповідно до пункту 1, *«депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції (254к/96-ВР) та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті»*. Окрім того, відповідно до пункту 3, *«депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата»*. Ці положення відповідають Резолюції 60/1999, статті 11 вищезазначеного Кодексу поведінки та особливо висловленим поглядам та

пропозиціям Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи, який підкреслює, що *«одночасне обіймання більше ніж двох прямих виборчих посад на різних рівнях не є рекомендованим... та не має бути можливим у принципі»*. З іншого боку варто розглянути, чи питання несумісності повинно бути порушене щодо державних службовців центрального уряду, які виконують функції нагляду відносно органів місцевого самоврядування, а також щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування чи їх установ або підприємств, підпорядкованих муніципалітету, які обіймають вищу посаду у професійній структурі. Ці особи також не можуть обиратись місцевими депутатами, доки вони не припиняють такі трудові відносини до початку терміну повноважень місцевих депутатів. Крім того, декілька учасників порушили питання про виконання деякими депутатами виконавчих функцій в органах державного управління або установах змішаної форми власності, які можуть *«нехтувати обов'язками депутата»*, хоча це повинно бути предметом дисциплінарних повноважень Голови ради та законодавчих положень про серйозне нехтування обов'язками, але не причиною для встановлення додаткового несуміщення, оскільки депутати не обов'язково є політиками повної зайнятості.

52. Недостатнє представництво жінок є спільною рисою для майже всіх європейських країн. Отже, вживання заходів для заохочення участі жінок могло б гарантувати більш рівномірне представництво обох статей у виборних органах місцевого рівня. На думку Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії, це, зокрема, має бути відповідальністю політичних партій. Проте слід також розглянути, чи можливо законодавчо передбачити квоти для участі жінок у роботі рад та особливо виконавчих органів.
53. Відповідно до ст. 7 Хартії, умови служби місцевих виборних представників *«повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат»*, а також, якщо це потрібно, *«відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення»*. Пункт 2 статті 32 Закону вказує, що у разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради... відшкодовуються середній заробіток та інші витрати...». Пункт 1 статті 33 встановлює, що *«у разі обрання депутата місцевої ради на виборну посаду у раді, на якій він працює на постійній основі, трудовий договір з ним за попереднім місцем роботи припиняється... З працівником, якого прийнято на роботу (посаду), що її виконував (займав) депутат місцевої ради, укладається строковий трудовий договір; цей договір розривається у разі повернення депутата місцевої ради на роботу...»*. Що стосується простої участі у засіданнях та зустрічах, кожний депутат *«звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків»* на відповідний період (ст. 32, п.1).
54. Вказані вище положення відповідають статті 7 Хартії. У пункті 2 статті 7 також наведене правило про те, що *«депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю»*. Проте в цьому законі не приділено належної уваги інформуванню про наявність конфлікту інтересів або забороні трудових договорів з певними видами компаній після припинення дії представницького мандату. Отже, відповідно до поглядів Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії, бажаним є жорсткіший підхід, який, наприклад, вимагатиме від обраних представників протягом усього строку обіймання посади надавати інформацію про будь-які особисті та особливо фінансові інтереси, пов'язані з роботою місцевих або регіональних органів влади (див. ст. 17 Кодексу поведінки щодо інформування про конфлікт інтересів).
55. Згідно із Законом України «Про запобігання корупції», порушення у прийнятті рішень настає, коли про конфлікт інтересів не було повідомлено та його не було врегульовано належним чином. Особисті інтереси не обмежені фінансовими чи матеріальними інтересами, непотизм і патронаж розглядаються як підвиди конфлікту інтересів та врегульовані тим же законом. У відповідності до Ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» постійна

комісія ради відповідає за здійснення контролю, надання консультацій та роз'яснень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. При виявленні конфлікту інтересів Національне агентство з запобігання корупції (НАЗК) наполягає на вжитті заходів органом влади, де виявлено конфлікт інтересів. Якщо конфлікт інтересів не врегульовано впродовж 10 днів, НАЗК повідомляє про адміністративне порушення. Згідно зі Статтею 172.7 Кодексу України про адміністративні порушення у випадку настання реального конфлікту інтересів застосовується накладення штрафу з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік. Інформація про корупційні порушення (таких як конфлікт інтересів) збирається у відкритому реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що завдає шкоди іміджу порушника.

VI. ДИСКВАЛІФІКАЦІЯ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ВІДСТОРОНЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

56. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради регулюється ст. 5 Закону, яка вказує, що повноваження депутата місцевої ради можуть бути припинені достроково з наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі, окрім іншого:

«1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;

2) (видалено);

3) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

4) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України (254к/96-ВР) і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;

5) обрання його депутатом іншої місцевої ради;

6) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

7) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

Повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку:

1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень».

57. Стаття 31 Закону встановлює особливу процедуру для повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради. Прокурор, який здійснив повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду. Окрім того, суд, який обрав запобіжний захід стосовно депутата місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня застосування запобіжного заходу. Очевидно, що такі положення мають на меті забезпечити вчасне інформування депутата та відповідної ради. Рада може приймати рішення щодо вжиття заходів для захисту повноважень ради та/або депутата.

58. На випадок проведення розслідувань щодо депутатів можливо впровадити офіційну процедуру відсторонення. Відсторонення місцевого вибраного представника не може відбуватися автоматично, якщо щодо такої особи проводиться розслідування, проте його може

бути призначено центральними органами влади або виборними органами у надзвичайно серйозних або невідкладних ситуаціях за допомогою прийняття рішення, яке підлягає перегляду судом. Суд вирішує, чи може обіймання виборної посади перешкодити судовому процесу або нанести шкоду, що є значною або яку складно буде виправити.

59. Імунітет вибраних представників у випадку судових проваджень не є поширеною практикою у країнах Європи. Проте вибрані представники не можуть бути притягнені до індивідуальної відповідальності за дії, виконані від імені органу влади, окрім випадків грубої недбалості або неправомірних дій.
60. У випадку серйозного порушення спеціальних норм, що регулюють умови служби обраних представників (повторна необґрунтована відсутність на засіданнях, несумісність обов'язків, невиконання вимог щодо усунення та ін.), мають застосовуватися законодавчо передбачені санкції, такі як відсторонення або припинення повноважень, а також мають бути вжиті заходи для забезпечення безперешкодного функціонування відповідного органу влади. У випадку інших порушень (незаконне збагачення або шахрайство) достатньо ефективним здається використання традиційних санкцій. У статті 37 Закону пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії та невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі є підставами для відкликання (див. вище) депутата за народною ініціативою. Однак рекомендується затвердити процедуру для відсторонення або припинення повноважень депутатів, що порушують відповідні правила, в межах самої ради або в рамках адміністративного нагляду.

ВИСНОВКИ

61. Закон про статус депутатів місцевих рад слід переглянути для забезпечення відповідності стандартам і рекомендаціям Ради Європи, а також використати досвід інших європейських країн. У якості альтернативи можна додати правові положення щодо статусу депутатів місцевих рад як окрему главу до Закону про місцеве самоврядування в Україні.
62. Відповідно до коментарів, наведених у цьому дослідженні, пропонується здійснити певні зміни, зокрема:
 - Розглянути можливість видалити або суттєво переглянути положення щодо відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою;
 - Переглянути або видалити положення, призначені для детального регулювання стосунків між виборцями та депутатами;
 - Переглянути використання виборчої системи партійних списків з огляду на її заміну системою, за якою окремі депутати залишаються підзвітними впродовж виборчого процесу;
 - Застосувати більш широкі механізми для залучення громади як інструменту для посилення підзвітності. Вимога до депутатів використовувати та реагувати на більш широкі партисипативні механізми надасть громадянам засоби для інформування депутатів про свої погляди у період між місцевими виборами;
 - Запровадити кодекси поведінки, що містять чіткі та стислі визначення принципів та очікування щодо поведінки депутатів, а також чіткі механізми та санкції за порушення кодексів;
 - Систематично врегульовувати різні види відповідальності та умови, за яких їх може бути застосовано (груба недбалість або злочинні наміри);
 - Чітко визначити дублюючі функції груп, фракцій та органів (постійних комітетів) депутатів місцевих рад;
 - Переглянути та можливо скасувати право депутатів, обраних до певної ради, брати участь у засіданнях інших рад з правом дорадчого голосу;
 - Передбачити, щоб питання щодо недовіри порушувалися мінімальною кількістю депутатів (а не одним депутатом), що також допоможе запобігти проблемам керування та стабільності у місцевих органах влади. Окрім того, припинення повноважень місцевих посадовців має регулюватися процедурними та матеріальними гарантіями і передумовами з метою запобігання політичному та прихованому тиску на посадовців. Повноваження посадовця місцевого самоврядування не можуть бути припинені за ініціативою лише одного депутата.
 - Встановити, що депутати місцевих рад, що не обіймають виконавчих посад, несуть не персональну, а колективну відповідальність як члени колегіального органу, тобто ради. Окрім того, посадовці місцевого самоврядування мають бути захищені від зловживання владою та незаконного тиску з боку окремих депутатів.
 - Оцінити та чітко визначити повноваження депутатів місцевих рад щодо місцевих адміністрацій у сфері реалізації політичних рішень, визначити стосунки між демократично обраними місцевими представниками та професійними посадовцями, яких було обрано на конкурсній основі та які діють за принципами нейтральності та неупередженості.

- Розглянути можливість введення на законодавчому рівні квот для участі жінок у роботі рад та особливо виконавчих органів влади;
- Врегулювати питання інформування щодо майна та конфлікту інтересів та заборони трудових контрактів з компаніями певних видів після завершення дії представницького мандату. Окрім того, депутати мають декларувати власність як до, так і після обрання до ради;
- Можливо впровадити формальну процедуру призупинення для випадків розслідування щодо депутатів;
- Застосовувати необхідні санкції, передбачені законом, такі як відсторонення або припинення повноважень, у випадках серйозних порушень правил, що регулюють умови служби обраних представників, а також передбачити заходи для забезпечення безперешкодної роботи відповідного органу влади у таких ситуаціях;
- Розглянути доцільність окремого закону щодо статусу депутатів місцевих рад або ж спеціального розділу у загальному Законі про місцеве самоврядування в Україні.