COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 27 грудня 2023 року
CEGG/PAD(2023)13

Рекомендації стосовно формування політики у сфері публічної етики на місцевому рівні

Цей документ було підготовлено Центром експертизи доброго врядування Ради Європи

Резюме

Чинна законодавча база України щодо публічної етики включає кілька актів, які встановлюють правила поведінки та етичні цінності публічних представників на місцевому рівні. Однак вони різняться в ступені деталізації правил щодо очікуваної поведінки публічних представників: у деяких випадках вони просто містять набір цінностей, а в інших – чіткі правила. Крім того, ці акти не враховують особливості різних груп публічних представників та їхній статус. Реалізація законодавчої бази є недостатньою також через відсутність превентивних або освітніх інструментів (таких як тренінги, кодекси поведінки, керівництво та конфіденційне консультування), а також чітких механізмів нагляду та правозастосування. Як наслідок, органи місцевого самоврядування та публічні представники не мають чітких і достатніх вказівок щодо поведінки, яка від них очікується. Водночас вони стикаються з недовірою суспільства щодо належного виконання публічних обов'язків.*

Тому необхідно забезпечити розробку та впровадження системи публічної етики на місцевому рівні. Процес повинен враховувати особливості окремих груп публічних представників та ризики (щодо корупції та іншої неетичної поведінки), пов'язані з ними. Щоб зміцнити довіру громадськості шляхом розробки та впровадження системи публічної етики, сам процес має бути інклюзивним, залучаючи як публічних представників, так і широку громадськість. По-перше, для того, щоб бути змістовними і ефективними, самоконтроль і відповідальність з дотримання правил поведінки повинні виходити зсередини; по-друге, тому що система публічної етики має не тільки сприяти зміцненню загальної довіри до публічних представників на місцевому рівні, але й інформувати громадськість про очікувану поведінку публічних представників та засоби її досягнення.

Значну увагу слід приділити включенню всіх питань, пов'язаних з публічною етикою, у структуру нормативних актів, що регламентують відповідні правила поведінки, та їх регулярній оцінці та оновленню, беручи до уваги нові тенденції та ризики.

Підвищення обізнаності з правилами належної поведінки за допомогою різних превентивних інструментів має вирішальне значення для ефективного впровадження такої структури; тому ці інструменти мають стати її складовою.

Відповідний нагляд дозволяє виявити недоліки системи публічної етики, що призводить до належної та своєчасної реакції з боку тих установ, яким доручено її розробку та/або впровадження. Кожен компонент системи публічної етики, будь то закон чи навчальна програма, має супроводжуватися показниками ефективності.

Концепція публічної етики не повинна покладатися на добру волю тих, кого вона стосується. Необхідно передбачити дієвий механізм правозастосування, включаючи набір ефективних, пропорційних і стримуючих санкцій, а також установи, уповноважені на їх застосування задля швидкого та належного реагування на порушення правил.

_____

** 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).*

I. Вступ

1. Ці Рекомендації було підготовлено у відповідь на запит Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 16 січня 2023 року та уточнення від 14 вересня 2023 року. Документ спрямований на підтримку НАЗК у розробці Державної антикорупційної програми на реалізацію Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, затвердженої Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки».

2. Документ підготував Центр експертизи доброго врядування (далі – «Центр експертизи») Ради Європи на основі внесків міжнародної консультантки п. Віти Хаб'ян Барборіч та національної консультантки п. Віри Козіної в рамках Програми «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні».

3. У документі враховано результати опитування фахівців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з питань дотримання правил етичної поведінки, проведеного у червні-жовтні 2023 року Центром експертизи у рамках згаданої Програми у партнерстві з НАЗК і за сприяння Асоціація міст України та Асоціація об'єднаних територіальних громад[1].

4. Цей звіт містить огляд правової та інституційної бази України з питань публічної етики та аналіз її недоліків, огляд європейських стандартів і практики у цій сфері, а також пропозиції щодо вдосконалення правової та інституційної бази України.

II. Огляд законодавчої бази України з питань публічної етики та її недоліки

5. Норми, які регулюють правила етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, містяться у різних законодавчих актах України. Закон України «Про запобігання корупції» є основним актом, який вичерпно визначає правила щодо етичної поведінки, одержання подарунків, сумісництва, використання службового становища для неправомірної вигоди, врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю, прозорості діяльності органів місцевого самоврядування тощо. Інші закони регулюють етичні принципи та правила поведінки, що стосуються певної групи посадовців, а саме депутатів місцевих рад (Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 2002 р.), а також обраних і призначених посадових осіб місцевого самоврядування (Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 р., Загальні правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби у серпні 2016 року, змінені у квітні 2021 року, надалі – Загальні правила).

6. Однак у цих правових інструментах було виявлено важливі недоліки, а саме:

i. бракує чітких інструкцій щодо очікуваної поведінки. Наприклад, Загальні правила вимагають від посадових осіб уникати реального і потенційного конфлікту інтересів під час виконання своїх посадових обов'язків, у той час як їм не надається подальших інструкцій щодо дій у випадку таких конфліктів, очікуваної поведінки, коли він/вона опиняється в ситуації конфлікту інтересів тощо. Аналогічно, Закон України «Про статус

[1] Опитування було проведено з використанням інструментарію Центру експертизи з публічної етики для центральної та місцевої влади та Рекомендації CM/Rec(2023) 5 Комітету міністрів державам-членам щодо принципів доброго демократичного врядування. В опитуванні взяли участь 679 представників територіальних громад, у тому числі 51 міський голова та 137 керуючих справами, що становить майже третину від їх загальної кількості в Україні.

депутатів місцевих рад» визначає 6 (шість) етичних правил, яких повинні дотримуватися депутати місцевих рад, не надаючи достатніх вказівок щодо до того, як ці правила втілювати на практиці;

ii. згадані акти передають повноваження щодо прийняття додаткових правил етичної поведінки органам місцевого самоврядування, таким чином дозволяючи їм по-різному регулювати подібні ситуації/поведінку однієї і тієї ж групи публічних представників;

iii. не враховується специфіка різних груп публічних представників. Наприклад, Загальні правила містять єдині правила для всіх публічних представників, таким чином не розрізняючи виборних посадових осіб та тих, що призначаються на посади. У той час як Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що для окремих категорій осіб правила врегулювання конфлікту інтересів можуть додатково визначатися законами, які регулюють статус таких осіб;

iv. не регулюються усі актуальні теми публічної етики, такі як: відносини посадовців (призначених і виборних) і депутатів місцевих рад з лобістами та третіми сторонами, захист викривачів тощо, які є актуальними для посилення прозорості та доброчесності прийняття публічних рішень та, таким чином, не відповідають вимогам, що випливають із відповідних міжнародних антикорупційних інструментів[2];

v. згаданим актам бракує достатньої організації превентивних інструментів і заходів, таких як правила поведінки (codes of conduct), консультації, навчання, прозорість процесу прийняття рішень тощо;

vi. не визначений ефективний механізм нагляду і правозастосування, що обумовлює застосування абсолютно різних підходів до моніторингу та фіксації випадків порушень в органах місцевого самоврядування. Також бракує єдиної правозастосовної практики реагування на такі порушення та застосування санкцій. Наприклад, Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» не передбачає жодного механізму нагляду та виконання правил – це залишається на розсуд та бажання місцевих рад[3]. Так само Загальні правила доручають керівникам органів місцевого самоврядування або їхніх структурних підрозділів вживати заходів для припинення порушень цих Загальних правил, не передбачаючи жодного механізму нагляду та примусу.

7. Моніторинговий механізм Групи держав проти корупції Ради Європи (далі – GRECO) також відзначив кілька недоліків Закону України «Про запобігання корупції» у своєму Звіті про оцінку України[4] від червня 2017 року, а також у Звіті про дотримання вимог Україною[5] (грудень 2019 року), Другому звіті про дотримання вимог Україною[6] (грудень 2021 року) та Проміжному звіті

[2]Див. Рекомендацію Комітету міністрів державам-членам щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття державних рішень https://rm.coe.int/0900001680700a40 , або Рекомендацію Комітету міністрів державам-членам про захист викривачів https://rm.coe.int/16807096c7 .

[3] Опитування, проведені Програмою Центру експертизи Ради Європи на запит НАЗК показали, що лише у 47% органах місцевого самоврядування передбачено у їх власних внутрішніх документах можливість застосування відповідних заходів. При цьому 70% з тих, у кого передбачено такі заходи, вказали, що вони носять дисциплінарний характер, 14,9% вказали, що вони не знають, до якої категорії належать такі заходи, 7,8% вживають до депутатів, що вчиняють відповідні порушення, цивільно-правові заходи, 4,1% - політичні, а 2,7% - фінансові.

[4] https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207

[5] https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809d768c

[6] https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a64e60

про дотримання вимог Україною[7] (березень 2023 року). Незважаючи на те, що вони зосереджені на запобіганні корупції щодо парламентарів, суддів і прокурорів (теми, розглянуті в 4-му раунді оцінки), підхід, що застосовується до них, також може бути застосованим і до посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

8. У підсумку, розбіжності в законодавчій базі та превентивних заходах можуть призвести до різної та неузгодженої практики та можуть посилити плутанину для публічних представників щодо того, яка поведінка від них очікується, та спричинити недовіру громадськості. Що стосується правил поведінки (codes of conduct) як набору вимог, які застосовуються до певної категорії осіб (наприклад, до депутатів місцевих рад) або до конкретної професійної ситуації (наприклад, спеціальна заява про конфлікт інтересів під час процедури найму), то вони рідко розробляються в Україні органами місцевого самоврядування[8]. Якщо кодекси чи правила етики й існують, то вони зазвичай містять лише набір принципів і цінностей і часто не мають додаткових роз'яснень і прикладів щодо того, як ці принципи і цінності слід застосовувати на практиці. Практика розробки кодексів та/або правил поведінки органами місцевого самоврядування не дуже поширена в Україні, хоча вона є важливим сигналом для громадськості про готовність місцевої влади досягти та підтримувати високі стандарти доброчесності[9].

III. Огляд української інституційної бази публічної етики та її недоліків

9. Компетенції щодо публічної етики в Україні поділяються між кількома органами.

10. Що стосується встановлення базових стандартів етичних правил і принципів, компетенція належить законодавцю, але також покладається на місцеву владу. Наприклад, Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» доручає місцевим радам приймати додаткові правила депутатської етики. Так само Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» наділяє їх повноваженнями приймати загальні правила етичної поведінки.

11. На НАЗК покладено консультативну роль щодо відповідності поведінки публічних представників (на загальнодержавному та місцевому рівнях) положенням Закону України «Про запобігання корупції» (зокрема щодо декларування майна, подарунків). До компетенції Національного антикорупційного бюро (далі – НАБУ) входить зокрема запобігання корупційним правопорушенням, вчиненим посадовими особами високого рівня.

12. Щодо наглядової та правозастосовної функції щодо поведінки публічних представників (на загальнодержавному та місцевому рівнях), НАЗК здійснює лише нагляд за дотриманням їхньої поведінки положень Закону України «Про запобігання корупції» (а саме щодо декларування майна, подарунків тощо), тоді як інші закони або замовчують це питання, або покладають роль щодо відповідності поведінки публічних представників на різні уповноважені органи за місцем їхнім роботи (служби). Що стосується депутатів місцевих рад, рішення про притягнення

[7] https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790

[8] Опитування, проведене CEGG Ради Європи в рамках згаданої вище Програми в червні – жовтні 2023 року, показало , що трохи більше 15% респондентів підтвердили наявність обох кодів. 29,9% респондентів мають кодекс етики (або застосовують Загальні правила, адаптовані до потреб конкретного органу місцевого самоврядування), тоді як лише 3,13% мають правила (чіткі норми) етичної поведінки.

[9] Більше половини респондентів (57,2%) зазначили , що до прийняття відповідних актів їх спонукали саме вимоги законодавства, а 26% відповіли, що це було зроблено з власної ініціативи.

їх до дисциплінарної відповідальності приймається на розсуд місцевої ради та залежить від відносин між місцевою радою та депутатом або іншими органами. Що стосується адміністративної відповідальності, то в окремих випадках складення протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, покладається на органи НАЗК або Національної поліції, а справи щодо розслідування корупційних злочинів можуть перебувати у компетенції різних органів, в залежності від розміру предмету кримінального правопорушення, особи, що вчинила правопорушення, чи особи, щодо якої вчинене правопорушення.

13. Національне агентство України з питань державної служби надає роз'яснень щодо законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших актів у цій сфері. Воно також може надавати підтримку органам місцевого самоврядування у розробці відповідних кодексів і правил.

14. Покладання функцій щодо правозастосування на різні органи за відсутності належної координації між ними призвело до різних підходів до реагування на такі порушення.

15. Підсумовуючи, брак регуляторних, інституційних та операційних заходів має багатовимірний вплив на розвиток та зміцнення системи публічної етики в Україні. По-перше, це стає на заваді виявленню та покаранню за порушення правил публічної етики на практиці або дозволяє різними підходами реагувати на такі порушення. По-друге, недостатня інформація (в тому числі статистична) про порушення (види, кількість) перешкоджає розробці та впровадженню превентивних інструментів публічної етики, які б відповідали потребам тих, на кого вони повинні поширюватись[10].

IV. Огляд стандартів Ради Європи та європейської практики

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

17. У 1999 році Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Резолюцію (97) 24 про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією[11], в якій розглянуто основні принципи, які слід враховувати під час боротьби з корупцією. Деякі з них також є актуальними для зміцнення публічної етики на місцевому рівні, а саме щодо вжиття ефективних заходів для запобігання корупції, зокрема підвищення обізнаності громадськості та сприяння етичній поведінці, забезпечення того, щоб правила, що стосуються прав та обов'язків публічних представників, враховували вимоги боротьби з корупцією та передбачали належні та ефективні дисциплінарні заходи; сприяння подальшій конкретизації поведінки, яка очікується від публічних представників, за допомогою відповідних засобів, таких як кодекси та правила поведінки, і забезпечення того, щоб засоби масової інформації мали свободу отримувати та

[11] https://rm.coe.int/16806cc17c

поширювати відомості щодо питань корупції, за умови лише обмежень, які є необхідними в демократичному суспільстві.

18. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування (далі – Європейський кодекс), ухвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 7 листопада 2018 року[12]. Його метою є встановлення на європейському рівні етичних принципів і стандартів, схвалених виборними представниками місцевих і регіональних влад держав – членів Ради Європи[13]. Таким чином, він встановлює мінімальні стандарти і пропонує або прийняти цей Типовий кодекс без змін, або скласти власний кодекс поведінки на основі цього кодексу. Він також підкреслює, що він не може охопити всі можливі ситуації етичних викликів, тому дозволяє розширювати та застосовувати його таким чином, щоб він охоплював також нові проблеми та ситуації, коли вони виникають.

19. Європейський кодекс виконує багато функцій, включаючи надання всім суб'єктам, залученим до місцевого і регіонального врядування, інструкцій щодо їхньої поведінки під час виконання публічних обов'язків, інформування широкої громадськості про очікувану поведінку всіх суб'єктів, залучених до місцевого і регіонального врядування, та засоби її досягнення, сприяння зміцненню суспільної довіри до всіх залучених суб'єктів, надання консультацій тим, кому доручено забезпечити дотримання цих принципів і підвищення етичних стандартів.

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

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

22. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки публічних службовців, включаючи Типовий кодекс поведінки публічних службовців[14]. Типовий кодекс містить набір принципів щодо того, як публічних службовці повинні виконувати свої обов'язки.

23. Цей Типовий кодекс видається під керівництвом міністра або керівника публічної служби та має регулярно переглядатися. Його положення є частиною умов найму публічного представника і застосовуються до нього/неї з моменту, коли він/вона підтвердить, що його/її проінформовано про них. Будь-яке порушення цих положень може призвести до дисциплінарної відповідальності. Публічний представник, який наглядає або керує

[12] Цей Кодекс – переглянута та оновлена версія Кодексу поведінки 1999 року щодо політичної доброчесності місцевих і регіональних виборних представників і тепер застосовується до всіх осіб, залучених до місцевого і регіонального врядування.
[13] https://rm.coe.int/1680718fbf
[14] https://rm.coe.int/16806cc1ec#:~:text=The%20public%20official%20should%20not%20allow%20himself%20or%20herself%20to,the%20inproper%20influence%20of%20others

публічними представниками, несе відповідальність за нагляд за дотриманням ними Типового кодексу та вжиття або пропонування відповідних дисциплінарних заходів за його порушення.

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

25. Якщо, з одного боку, існують численні приклади кодексів поведінки чи кодексів етики, прийнятих на національному рівні, які застосовуються до виборних членів національних парламентів, існує лише кілька прикладів таких кодексів на місцевому/регіональному рівні, тобто для місцевих/регіональних посадових осіб або виборних представників. Кілька прикладів[15]:

- «Сім принципів публічного життя» (або Принципи Нолана) 1995 року, після яких у 2007 році Департамент у справах громад та місцевого самоврядування Великобританії ухвалив типовий кодекс поведінки для місцевих влад.
- В Англії Закон про місцеве самоврядування (2011)14 визначає, що ради повинні прийняти кодекс поведінки, що поширюється на публічних представників та інших залучених осіб. Це стосується, зокрема, рад графств, районів, общин, Великого Лондона та метрополійні влади. Закон визначає, що кодекс має відповідати принципам Нолана та містити низку докладних положень щодо реєстру інтересів, розкриття грошових інтересів, чутливих інтересів та правопорушень.
- У Шотландії з травня 2003 року діє Кодекс поведінки для депутатів усіх 32 місцевих влади Шотландії. У 2003 році парламент Шотландії також затвердив Типовий кодекс поведінки для членів публічних органів, а після публічних консультацій у 2013 році цей кодекс був оновлений і схвалений парламентом Шотландії та опублікований у лютому 2014 року.
- Асоціація місцевого самоврядування Сполученого Королівства, яка включає 315 із 317 рад в Англії, зокрема ради районів, округів, метрополії та унітарних утворень, прийняла Типовий кодекс поведінки депутата[16]у 2020 році. Його було розроблено спільно з ключовими заінтересованими сторонами після широких консультацій. Він представляє шаблон для прийняття радами в цілому та/або з місцевими поправками. Усі ради повинні мати кодекс поведінки. Кодекс визначає загальні принципи поведінки депутата ради, стандарти поведінки та його застосування. Асоціація місцевого самоврядування проводить щорічний перегляд Кодексу, щоб переконатися, що він відповідає меті; вона може запропонувати підтримку та навчання радам і депутатам щодо застосування Кодексу. На веб-сайті асоціації опубліковано навчальний пакет[17] стосовно Кодексу, який особливо корисний для моніторингових офісів. Розроблено також платформу електронного навчання для депутатів[18].
- Рада міста Бад-Фьослау (Австрія) прийняла кодекс поведінки[19] на основі засад кодексу державної канцелярії. Кодекс поведінки визначає їхні обов'язки (такі як

[15] https://rm.coe.int/1680718fbf , стор. 27-29.
[16] https://www.local.gov.uk/publications/local-government-association-model-councillor-code-conduct-2020
[17] https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/civility-public-life-resources-councillors/councillor-conduct
[18] https://www.local.gov.uk/our-support/leadership-workforce-and-communications/councillor-development/councillor-e-learning
[19] https://www.badvoeslau.at/de/rathaus/politik/gemeinderat/verhaltenskodex/

неупередженість, запобігання корупції, щодо подарунків тощо), а також те, яких заходів вони мають вживати у ситуації конфлікту інтересів, зобов'язання звітувати про супутню діяльність тощо.

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

26. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо демократичної підзвітності виборних представників і органів на місцевому та регіональному рівнях CM/Rec(2022)2[20] від лютого 2022 року рекомендує урядам держав-членів або компетентним публічним владам, на які покладено таку роль, створити та підтримувати систему підзвітності (що включає законодавство, установи, процедури, практику та норми поведінки) для виборних представників і органів на місцевому та регіональному рівнях. Рекомендація також передбачає, що положення цієї системи підзвітності мають доповнювати судову, політичну та адміністративну системи держави-члена, і що вжиті заходи мають періодично оцінюватись та, якщо необхідно, потрібно проводити відповідні законодавчі реформи для підвищення ефективності механізмів підзвітності.

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

28. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)2 щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень[21] рекомендує урядам держав-членів створити або додатково зміцнити рамки правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень, відповідно до керівних принципів, беручи до уваги також власні національні обставини, а також перекласти рекомендацію та розповсюдити її якомога ширше, особливо серед лобістських груп, бізнесу,

[20] https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a57739
[21] https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69

профспілок, промислових конфедерацій, публічних і регуляторні органів, неурядових організацій, політичних та наукових кіл.

29. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/ Rec(2014)7 щодо захисту викривачів[22], ухвалена у квітні 2014 року, рекомендує державам-членам створити нормативну, інституційну та судову базу для захисту осіб, які в контексті своїх робочих відносин повідомляють або розкривають інформацію про загрози чи шкоду публічних інтересам.

30. У березні 2020 року Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Керівні принципи публічної етики[23], які консолідують в одному документі основні принципи, стандарти та рекомендації Ради Європи у цій сфері. Керівні принципи спрямовані на те, щоб допомогти державам-членам створити всеосяжну та ефективну систему публічної етики, щоб сприяти етичній культурі в публічних організаціях і підтримувати довіру громадян до публічних представників та установ.

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

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

- стратегія: національна стратегія публічної етики повинна бути прийнята та адаптована до регіонального та місцевого рівнів;
- інституції: має існувати незалежна(і) влада(и) для забезпечення об'єктивної перевірки та сприяння прозорості у публічному житті;
- законодавство та нормативні акти: законодавство та нормативні акти повинні передбачати вимоги до кодексів поведінки, до надійних процесів управління ризиками в публічних організаціях для виявлення етичних ризиків, вимоги до публічних представників щодо найму, процесу відбору та мобільності працівників, що запобігатиме та зменшуватиме корупційні ризики, вимоги до виборних посадових осіб;
- кодекси поведінки: їх роль, що вони повинні відображати принципи публічної етики та стандарти поведінки, описані в Керівних принципах, повинні застосовуватися до виборних представників, щоб відобразити необхідну їхню незалежність, необхідність кодексу поведінки, застосовного до публічних службовців, які працюють у публічній організації, щоб також відобразити Типовий кодекс, встановлений Комітетом міністрів у його Рекомендації № R (2000) 10 державам-членам щодо кодексів поведінки публічних представників (див. вище);

[22] https://rm.coe.int/16807096c7
[23] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809a59e7

- керівництво: повинні бути доступні керівні вказівки для посилення вимог, викладених у законодавстві, правилах і кодексах поведінки.

Для легшого впровадження публічної етики в публічних організаціях Керівні принципи доповнено Практичним посібником[24].

33. Рекомендація CM/Rec(2023) 5 Комітету міністрів державам-членам щодо принципів доброго демократичного врядування[25] та пояснювальний меморандум до неї[26] встановлюють чотири засади доброго демократичного врядування сформульовані через 12 ключових принципів. Друга з них стосується найвищих стандартів публічної етики та доброчесності під час здійснення владних та публічних повноважень. Це ставить предмет публічної етики та доброчесності у центр доброго демократичного врядування, формулюючи 3 (три) ключові принципи: публічної етики, підзвітності, відкритості та прозорості. На основі принципів Рекомендація надає орієнтири для дій осіб, які приймають рішення, та публічних установ на всіх рівнях, а також чітко роз'яснює стандарти, які очікуються від тих, кому довірено керувати публічними справами, в яких суспільне благо ставиться вище приватних інтересів.

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

35. 6-й раунд оцінки розпочнеться в січні 2024 року та стосуватиметься запобігання корупції та сприяння доброчесності на місцевому рівні. Хоча діяльність Робочої групи лише розпочалася, країни-члени GRECO погодилися охоплювати ті самі теми, що й у 4-му та 5-му раундах оцінки. Оскільки 6-й раунд оцінки охоплюватиме як законодавчу, так і виконавчу владу на місцевому рівні, можна очікувати певної однорідності рекомендацій GRECO, заснованих на конкретних висновках, оскільки застосовуються однакові міжнародні антикорупційні стандарти (стосовно етичних стандарти для публічних представників щодо лобіювання, конфлікту інтересів, подарунків тощо). Наприклад, у випадках, коли певна група публічних представників (наприклад, депутати місцевих рад) ще не розробила та не прийняла свій кодекс поведінки, GRECO може рекомендувати прийняти кодекс поведінки, як це було зроблено щодо членів національного парламенту, уряду, судової системи та прокуратури.

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

37. Висновки щодо держав-членів GRECO, оцінених у 4-му раунді оцінки (щодо членів парламенту) до червня 2017 року, включають[27]:

- Система, інструменти та механізми сприяння доброчесності в парламенті: 67% рекомендацій, адресованих парламентаріям і виданих у категорії етичних принципів і правил поведінки, вимагають від держав-членів прийняти кодекс/правила поведінки.

[24] https://rm.coe.int/cddg-2019-9e-rev-guide-public-ethics-/16809a4ae7
[25] https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680abeb87
[26] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ac77e4#_Toc115179303
[27] Див. публікацію GRECO «Запобігання корупції – депутати, судді та прокурори – висновки та тенденції», 2017 р., стор. 10 https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7

Крім того, парламентарі повинні мати більш формалізовану підготовку та більш розвинені інституційні системи доброчесності.

- Конфлікт інтересів: рекомендації стосувались розширення звітності парламентарів про фінансові та зовнішні інтереси, встановлення або розширення діапазону діяльності, яка може вважатися такою, що суперечить процесам прийняття рішень парламентарями, і містили наголос на важливості обов'язку парламентарів саморегулюватись. 54% рекомендацій, наданих щодо конфлікту інтересів, вимагають від держав-членів запровадити систему, яка дозволяє розкривати випадкові конфлікти інтересів.
- Декларації про активи та інші інтереси: рекомендації включали розширення обсягу інформації щодо таких вигод як подарунки, подорожі та призначення на неоплачувані керівні посади (тобто нематеріальні інтереси); включення всіх активів, доходів і зобов'язань, що перевищують певний поріг, або зниження порогу для отримання більш релевантної інформації; а також підвищення рівня деталізації, необхідної щодо значних активів, у тому числі пакетів акцій, а також зобов'язань парламентарів розглянути питання про поширення вимог щодо декларування на чоловіків/дружин і близьких членів сімей парламентарів.
- Подарунки та інші вигоди парламентарів: значна кількість держав-членів отримала рекомендації спеціально розробити, уточнити або затвердити правила щодо прийняття подарунків та інших вигод, таких як подорожі чи гостинність, або розглянути ці теми в кодексах поведінки депутатів.
- Взаємодія з лобістами та іншими третіми сторонами: було надано низку рекомендацій щодо розробки керівних принципів для парламентарів щодо того, як вони мають взаємодіяти з лобістами та іншими третіми сторонами.
- Додаткова діяльність, заборони та обмеження після закінчення роботи: хоча в більшості країн існує добре розвинена система декларування, правила щодо допоміжної діяльності є чіткими, суворими та добре зрозумілими, все ж у невеликій кількості країн були виявлені значні проблеми в цих сферах (наприклад, відсутність застосування обмежень на допоміжну діяльність або відсутність обмежень як таких) і GRECO рекомендувала внести зміни або забезпечити дотримання правил такої діяльності. Крім того, у більшості країн лише деякі обмеження застосовуються до працевлаштування чи іншої діяльності парламентарів після виходу з парламенту. У звітах GRECO описується серйозне занепокоєння відносно багатьох країнах щодо впливу бізнесу на національний законодавчий та нормативний порядок денний та стосовно переходу парламентарів на посади в підприємствах приватного сектору.
- Кодекси поведінки, обізнаність і консультації: переважна більшість держав-членів отримали рекомендації щодо прийняття, розробки або впровадження кодексу поведінки для парламентарів. 50% рекомендацій стосовно навчання та підвищення обізнаності, містять заклик до держав-членів запровадити спеціальні конфіденційні консультації.
- Прозорість: рекомендації в першу чергу стосуються невиконання існуючих правил у спосіб, який відповідає їхній меті (наприклад, законопроекти регулярно публікуються, але не раніше першого читання, або не публікуються достатньо рано для того, щоб експерти та громадськість могли зробити змістовний внесок на ранній стадії; швидкість, з якою законопроекти доопрацьовуються або прийняття поправок із запізненням, що практично унеможливлює участь громадськості).

38. Нагляд, моніторинг, правозастосування: звіти GRECO виявили слабке впровадження багатьох цінних і важливих заходів із запобігання корупції, які країни-члени вже вжили.

Основні висновки стосовно держав-членів GRECO, оцінених у 5-му раунді оцінки щодо національних урядів – осіб, яким доручено здійснювати найвищі функції виконавчої влади (далі – PTEF) – до грудня 2021 року та які можуть бути корисними для покращення публічної етики на місцевому рівні, включають[28]:

- Антикорупційна політика та політика доброчесності, правова та інституційна база: PTEF необхідно включити в існуючу політику доброчесності шляхом аналізу та зменшення ризиків, які перед ними постають, а також запровадити заходи з моніторингу та відповідності, щоб допомогти їм досягнути прогресу у запобіганні корупції та вважатися такими, що рухаються у напрямку прогресу у запобіганні корупції і зміцненні доброчесності.
- Більшості країн, які були оцінені, було рекомендовано прийняти кодекси поведінки для PTEF або переглянути їх.
- Особливий наголос був зроблений на забезпеченні дотримання таких кодексів із ефективними механізмами нагляду (з можливими санкціями), у поєднанні з конфіденційними консультаціями та регулярним і обов'язковим навчанням.
- Багатьом із них було рекомендовано прийняти або консолідувати в одному документі політики чи стандарти, надавши чіткі вказівки щодо конфлікту інтересів та інших питань, пов'язаних із доброчесністю.
- GRECO приділила особливу увагу політичним радникам через їхню політичну роль і можливий вплив на процеси прийняття рішень. GRECO підкреслила важливість адаптації вимог щодо прозорості та доброчесності для політичних радників до характеру їхнього мандату та їхніх конкретних обов'язків, еквівалентних тим, які застосовуються до інших політичних призначенців з найвищими виконавчими функціями.
- Багато країн отримали рекомендації щодо відсутності правил чи вказівок щодо того, як PTEF повинні взаємодіяти з лобістами чи третіми сторонами, які прагнуть вплинути на процес прийняття публічних рішень, або їм було рекомендовано забезпечити прозорість у цій сфері та вимагати розкриття таких контактів і достатніх подробиць обговорюваних питань.
- Прозорість та нагляд за діяльністю уряду: щодо доступу до інформації та прозорості законотворчого процесу GRECO нагадала про загальний принцип прозорості публічних документів і про те, що це має бути гарантовано на практиці. Будь-які винятки з правила публічного оприлюднення мають бути зведені до мінімуму, а результати процедур громадської участі мають бути публічною інформацією. Громадський контроль також є ключовим, коли йдеться про публічні закупівлі, зокрема щодо великих публічних контрактів.
- Що стосується питань інформації та прозорості законотворчого процесу, видається, що все ще існує широка свобода дій для визначення того, що є суспільним надбанням, і чи виключати певний документ із вільного доступу. GRECO була стурбована тим, що в деяких державах-членах було обмежено застосування вимог закону про свободу. Деякі відомства виявили певне небажання розкривати інформацію, вважаючи за краще застосовувати винятки, щоб приховати всю інформацію або її частину. Також було виявлено неузгодженість між державними установами щодо застосування закону про інформацію. GRECO запропонувала розробити цільове навчання для більш загального розуміння та застосування законів.

- Конфлікти інтересів: більшості країн, оцінених на даний момент, GRECO рекомендує покращити управління конфліктами інтересів, у тому числі тими, що виникають неочікувано, зокрема, шляхом чіткого визначення правил і процедур. GRECO рекомендувала запровадити вимогу щодо спеціального розкриття інформації щодо PTEF у ситуаціях конфлікту між їхніми приватними інтересами та офіційними функціями, коли вони виникають. Правила щодо конфлікту інтересів мають також охоплювати політичних радників.
- Що стосується консультацій щодо конфліктів інтересів, механізмів моніторингу та відповідності, GRECO рекомендувала, щоб система управління конфліктами інтересів була доповнена чіткими положеннями та вказівками щодо (i) вимоги до PTEF розкривати конфлікти та (ii) чітких процедур, повноважень і термінів вирішення ситуацій конфлікту інтересів, у тому числі після скарг громадськості чи інших установ.
- Заборона або обмеження певної діяльності: несумісність, подарунки, неправомірне використання конфіденційної інформації та обмеження діяльності після звільнення. Стосовно подарунків та інших вигод GRECO знову наголосила на важливості суворих обмежень, підкреслюючи ризик обміну «послугами» в ситуаціях, коли між політиками та бізнес-спільнотою існує надмірна «приязність». Багатьом оціненим країнам також було рекомендовано покращити ситуацію щодо переміщення PTEF з публічного сектору в приватний і навпаки. Також звернуто увагу на періоди «вистигання таких інтересів» та їхню достатність.
- Декларації про майно, доходи, зобов'язання та інтереси: було виявлено низку недоліків щодо кола осіб, на яких поширюється вимога щодо розкриття фінансових інтересів, своєчасного оприлюднення декларацій та щодо їхнього обсягу й незалежного та систематичного моніторингу. За неподання або свідоме внесення неправдивих відомостей у звіти слід застосовувати санкції.
- Механізми підзвітності та правозастосування: PTEF повинні подавати приклад у питаннях доброчесності. GRECO не розглядає політичну відповідальність у формі «розголосу та ганьби», оскільки найефективніша санкція сама по собі є достатньою, і тому закликала до розробки додаткових засобів контролю та санкцій, щоб забезпечити виявлення і реагування на порушення етики навіть без уваги з боку медіа та громадського або політичного тиску. GRECO повторила рекомендації, надані під час 1-го раунду оцінки щодо того, щоб правоохоронні органи могли використовувати спеціальні методи розслідування за наявності судового дозволу.

V. <u>Пропозиції щодо усунення наявних недоліків у законодавчій та інституційній базі, а також покращення практичного підходу</u>

39. Виявлені недоліки та пропозиції щодо покращення:

i. Відсутність стратегії щодо публічної етики на місцевому рівні.

<u>Пропозиція</u>: для **прийняття національної законодавчої бази з питань публічної етики на місцевому рівні в Україні**, будь то національна стратегія стосовно публічної етики чи окремий розділ/глава Антикорупційної стратегії, необхідно отримати та проаналізувати відповідну інформацію про основні недоліки чинної правової та інституційної базу, а також практичні заходи в цій сфері. Для цього слід використовувати різні джерела інформації як-от згадане вище опитування, проведене у 2023 році Програмою Ради Європи на запит НАЗК, висновки GRECO зі звітів 4-го та 5-го раундів оцінки, включно зі звітами щодо України тощо. Аналіз

ризиків[29] (або інформація, отримана через інструменти управління ризиками, що застосовуються місцевими владами) є джерелом цінної інформації, особливо про те, які ризики для етичної поведінки та корупції можуть бути виявлені на практиці та як ними керувати.

Процес виявлення недоліків у системі публічної етики та їх усунення за допомогою національного стратегічного документа з публічної етики на місцевому рівні має бути інклюзивним, а це означає, що різні заінтересовані сторони мають бути долученими до цього процесу: місцеві влади та їхні представники з різним досвідом і статусом, асоціації місцевих влад, представники антикорупційних органів, відповідних міністерств та агентств, до сфери діяльності яких також входять питання публічної етики та запобігання корупції, представники громадянського суспільства, медіа, наукових кіл та громадськість.

Національна стратегічна база для публічної етики на місцевому рівні повинна передбачати необхідні кроки/ фази, установи, відповідальні за їх виконання, показники ефективності та терміни збереження та зміцнення публічної етики. Ці кроки/фази можуть включати підготовку законодавства, нормативних актів, кодексів поведінки, настанов, навчальних матеріалів та матеріалів для підвищення обізнаності, а також створення органів, компетентних надавати поради та вказівки щодо етичних дилем тощо.

ii. Етичні принципи та правила поведінки місцевих публічних представників і радників розпорошені по різних законодавчих актах. Закони недостатньо розрізняють їхні групи щодо правил поведінки, які до них застосовуються, що ускладнює реалізацію законодавчої бази на практиці.

Пропозиція: Закон «Про запобігання корупції» є *спеціальним*, що регулює заходи та інструменти запобігання корупції. **Закони, що регулюють статус окремих груп публічних представників (наприклад, депутатів місцевих рад), мали б ґрунтуватися на існуючих загальних положеннях Закону «Про запобігання корупції»** щодо окремих питань запобігання корупції та доброчесності, таких як подарунки, допоміжна діяльність, несумісність, шляхом надання додаткових правил, які б враховували особливості окремих груп публічних представників.

Для виявлення корупційних ризиків і ризиків для етики, що стосуються певної групи публічних представників, можуть бути корисними інструменти управління ризиками. Важливо розуміти, які ризики існують для різних категорій публічних представників, щоб розробити та прийняти різні стандарти поведінки, що застосовуються до них.

Враховуючи вищезазначене, рекомендовано **вдосконалити національну законодавчу базу щодо публічної етики на місцевому рівні. Пріоритетом має бути приведення Закону «Про статус депутатів місцевих рад» у відповідність із Законом «Про запобігання корупції».**

[29] Стосовно Швеції GRECO рекомендувала розробити та впровадити стратегію, засновану на аналізі ризиків, для сприяння доброчесності та покращення запобігання та управління конфліктами інтересів і корупцією серед осіб, які виконують найвищі виконавчі функції (див. Звіт GRECO про оцінку Швеції в її 5-му раунді оцінки). Стосовно Північної Македонії GRECO подібним чином рекомендувала систематично проводити оцінку ризику доброчесності в уряді, охоплюючи, у відповідних випадках, усіх посадових осіб, особистих радників і зовнішніх партнерів (див. Звіт GRECO про оцінку Північної Македонії у 5-му раунді оцінки).

iii. Кодекси поведінки для посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад відсутні або не належної якості.

Пропозиція: національні заінтересовані сторони повинні взяти на себе ініціативу щодо **розробки типових кодексів та правил поведінки, застосованих до конкретних груп публічних представників на місцевому рівні**. Якщо урядова установа виступатиме з такою ініціативою, то це повинно бути зроблено у відповідній консультації з органами місцевого самоврядування усіх рівнів (надалі – місцеві влади) та їхніми асоціаціями. Ці типові кодекси та правила мають враховувати вимоги, викладені в Законі «Про запобігання корупції» та в спеціальних законах, що регулюють статус окремих груп публічних представників. Важливо зазначити, що додаткова цінність правил поведінки полягає в наданні додаткових вказівок до вже існуючих норм. Тому важливо, щоб існуючі правила поведінки спочатку були встановлені належним чином. Крім того, важливо, щоб правила поведінки охоплювали всі питання, пов'язані з доброчесністю.

Коли типові кодекси та/або правила поведінки розроблені, їх слід представити місцевим владам, різним групам публічних представників на місцевому рівні з запитом доопрацювати їх відповідно до конкретних місцевих умов або прийняти без змін. Це гарантувало б, що всі акти, які застосовуються до певної групи публічних представників у різних місцевих владах, містять однакові мінімальні стандарти поведінки.

iv. Правила поведінки повинні супроводжуватись заходами з підвищенням обізнаності, навчанням і конфіденційними консультаціями

Пропозиція: **кожен публічний представник(-ця), на якого/яку поширюється певний кодекс поведінки, повинен бути поінформований про нього** (також про правила поведінки, викладені в законах і нормативних актах) під час прийняття на роботу/при вступі на посаду та регулярно після цього.

Підвищення обізнаності може здійснюватися у формі коротких брифінгів (наприклад, у рамках чергових сесій місцевих рад), регулярного розповсюдження інформаційних пакетів кожному/кожній публічному представнику(-ці)[30], електронних нагадувань тощо.

Те саме стосується навчання. Кожен публічний представник(-ця) повинен пройти навчання з усіх тем, пов'язаних з доброчесністю. **Навчання повинні проводитися одразу після того, як він/вона прийде на посаду, а потім на регулярній основі**[31].

Слід також надавати **конфіденційні консультації** публічним представникам у разі виникнення етичних дилем[32]. Практика показує, що найчастіше публічні представники воліють вирішувати

[30] У Словенії кожен новообраний публічний представник або представниця отримує листа із запрошенням ознайомитися з інформаційним пакетом, підготовленим Комісією із запобігання корупції, щодо його/її обов'язків, що випливають із Закону про доброчесність і запобігання корупції https://www.kpk-rs.si/za-zavezance/katalog-obveznosti-funkcionarjev/

[31] У Сполучених Штатах Америки Управління урядової етики (https://www.oge.gov/) вимагає від усіх агентств виконавчої влади запровадити ефективні програми навчання етики та доброчесності для своїх працівників, а також щорічні етичні тренінги для окремих категорій працівників, які займають чутливі посади. Офіс гарантує, що всі агентства забезпечать уніфіковане навчання з етики. Крім того, створено бібліотеку навчальних ресурсів з етики, яка доступна для всіх федеральних службовців, а також доступна для громадськості.
Подібним чином, в Естонії міністри та їхні радники після вступу на посаду мають пройти комплексний онлайн-курс щодо конфлікту інтересів, підготовлений Міністерством юстиції. Див. 25, Звіт GRECO про відповідність Естонії https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a1f0ed

[32] У Естонії розроблені методичні рекомендації «Помічник міністра». Вони охоплюють різні теми, які стосуються міністрів, але також передбачають, що міністри та їхні радники звертаються до Державної канцелярії (урядового офісу) та контактної особи з питань запобігання корупції у своєму міністерстві, щоб отримати конфіденційні поради щодо запобігання конфлікту

подібні питання всередині своєї організації. Тому варто подумати над дорученням цього важливого завдання навченому(-ій) та зацікавленому(-ій) працівнику(-ці) або публічному представнику чи представниці у відповідній місцевій владі.

Рекомендується також розглянути можливість створення за участю НАЗК та асоціацій місцевих влад спеціальної платформи для навчання та обміну досвідом у форматі «рівний рівному».

Участь у заходах з підвищення обізнаності та навчанні має належним чином реєструватися з метою вимірювання ефективності таких заходів та для вибору і визначення санкцій, у випадку встановлення порушень, допущених публічним представником або представницею.

v. Кодекси поведінки повинні поєднуватися з механізмом нагляду та правозастосування.

Такий механізм має бути постійним[33], реагувати на виявлені порушення кодексів поведінки та забезпечувати прозорість його роботи[34].

Пропозиція: **має бути створений механізм нагляду та правозастосування** стосовно порушень кодексу поведінки. Він повинен мати можливість діяти за власною ініціативою, а також на основі звіту щодо порушень поведінки. Механізм має бути постійним і може складатися з членів певної групи публічних представників, на яких поширюється дія правил поведінки[35], або представників різних професійних груп, які мають високу репутацію та знаються на питаннях публічної етики[36].

Процедурні правила повинні гарантувати достатній рівень прозорості роботи такого механізму, особливо забезпечуючи, щоб результати процедур, які застосовуються щодо публічних представників, були відомі громадськості. Інформація про роботу таких органів також має бути доступною для громадськості, щоб вона могла оцінити ефективність та довіру до таких механізмів.

vi. Санкції за порушення правил поведінки мають бути ефективними, пропорційними та переконливими.

Як часто зазначає GRECO, механізм правозастосування не повинен просто покладатися на відповідальність у формі «розголосу та ганьби», як найефективнішу санкцію. Натомість Група GRECO закликає до розробки додаткових засобів контролю та санкцій для виявлення та усунення етичних порушень.

Що стосується національного законодавства, яке дозволяє дострокове припинення виборного мандата шляхом відкликання виборцями, то в Європі можна знайти лише кілька подібних

інтересів та етики. Див. Звіт GRECO про відповідність Естонії, п. 25, https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a1f0ed

[33] У Люксембурзі відповідно до положень Кодексу поведінки для членів уряду має бути створено спеціальну комісію з етики, яка складається з трьох осіб, обраних із числа колишніх членів уряду, парламенту, суддів, Державної ради чи вищих державних службовців. Вони призначаються Урядом на п'ятирічний термін без права поновлення, який закінчується в різний час, і здійснюють нагляд за дотриманням положень кодексу. Вони можуть розглядати питання за власною ініціативою і навіть діяти на основі звітів третіх сторін. Комітет з етики також має функцію попередження та може видавати нагадування шляхом письмових пояснень. Він також може офіційно повідомити про проблему та попередити особу, давши їй кінцевий термін для вирішення ситуації, якщо це ще можливо (див. Звіт GRECO про відповідність Люксембургу, пункти 77-87).

[34] У випадку виявлення порушення Кодексу, уряд зобов'язаний оприлюднити висновок Комітету з етики (див. пункт 46 звіту GRECO про оцінку Люксембурга https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808b7252)

[35] Випадок у Словенії, де п'ять суддів є членами Комісії з етики та доброчесності, яка є незалежним органом, створеним при Раді суддів, уповноваженим видавати принципові висновки у випадках порушення кодексів поведінки суддів, а також рекомендації та вказівки. з питань суддівської етики та доброчесності.

[36] У випадку Комітету з етики Люксембурга, як описано вище.

прикладів, а саме в швейцарських кантонах, Хорватії, Німеччині, Польщі, Румунії та Словаччині[37].

Пропозиція: **передбачити набір санкцій** у випадках порушення правил, таким чином забезпечивши можливість застосування на практиці санкцій, пропорційних порушенню. Цей набір має доповнювати інші види санкції (адміністративні, кримінальні тощо). Санкції мають бути стримуючими, щоб гарантувати, що порушення правил поведінки не повторюватимуться. Необхідно забезпечити відповідне реагування на кожне порушення правил поведінки. Прозорість виявлених порушень і застосованих санкцій має вирішальне значення для ефективності правозастосування. Наприклад, санкції, які застосовуються за порушення Кодексу поведінки відповідно до Закону про місцеве самоврядування 2000 року в Уельсі, включають відсторонення члена відповідного органу влади на термін до 12 місяців, позбавлення його/її права бути або стати членом/членкинею цього органу влади або будь-якого іншого органу, до якого застосовується Кодекс протягом максимум 5 років, або осуд (офіційний запис про суворе та публічне несхвалення з боку відповідного органу, зроблений інституцією, що приймає рішення про санкцію)[38]. Подібним чином у Шотландії санкціями за порушення Кодексу поведінки радників можуть бути осуд, відсторонення або дискваліфікація[39].

vii. Інституції не мають чітких повноважень щодо підвищення обізнаності, нагляду та дотримання правил поведінки.

Пропозиція: **різним інституціям слід доручити різні повноваження** щодо впровадження принципів публічної етики. Деяким слід доручити повноваження підвищувати обізнаність шляхом навчання, надання консультацій тощо. Іншим слід доручити повноваження застосовувати санкції. Усі вони повинні мати відповідний рівень нагляду з питань публічної етики, щоб забезпечити однакове застосування правил поведінки та захистити принципи місцевої автономії.

[37] Див. Звіт Венеційської комісії про відкликання мерів і місцевих виборних представників, 2019 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e

[38] Вказівки щодо санкцій, видані головою арбітражної комісії для Уельсу https://adjudicationpanel.gov.wales/sites/adjudicationpanel/files/2019-08/apw04-en.pdf

[39] Кодекс поведінки для депутатів, виданий на основі Закону про етичні норми публічного життя від 2000 року https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/regulation-directive-order/2021/12/code-conduct-councillors-2/documents/code-conduct-councillors/code-conduct-Councillors/govscot%3Adocument/code-conduct-councillors.pdf?forceDownload=true

Резюме пропозицій

1) **Вдосконалити національну законодавчу базу щодо публічної етики на місцевому рівні.**
2) **Закони, що регулюють статус окремих груп публічних представників, повинні ґрунтуватися на існуючих загальних положеннях Закону України «Про запобігання корупції».**
3) **Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» привести у відповідність до Закону України «Про запобігання корупції».**
4) **Розробити типові кодекси та правила поведінки, адаптовані (призначені) до конкретних груп публічних представників на місцевому рівні.**
5) **Забезпечити підвищення обізнаності та навчання щодо кодексів та правил поведінки для публічних представників.**
6) **Забезпечити надання конфіденційних консультацій.**
7) **Створити механізм нагляду та правозастосування, а також передбачити набір санкцій у випадках порушення кодексу.**
8) **Чітко розподілити повноваження між різними інституціями у цій сфері.**