

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-12-100-14>

УДК 352

Джафаров Р.Ф.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ЕТИЧНІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Анотація. У статті досліджено проблемні питання етичних стандартів діяльності депутатів місцевих рад. Встановлено, що запровадження етичних стандартів у діяльності законодавчих і представницьких органів влади та, зокрема, депутатів місцевих рад залишається актуальним завданням у процесі реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою. Акцентовано увагу на тому, що етична інфраструктура депутатської діяльності як сукупність засобів, що використовуються для коригування неналежної і заохочення належної поведінки депутатів, сприяє широкому впровадженню етики в управлінську практику, забезпечує обставини, які мотивують представників влади на дотримання етичних стандартів та вияв етичної чутливості у своїй діяльності. Досліджено зарубіжний досвід правового регулювання етичної поведінки депутатів місцевих рад. Зазначено, що прозорі етичні норми та слідування ним можуть підвищити довіру до органів місцевого самоврядування, зокрема довіру до діяльності цих органів у контексті децентралізації, а також запроваджують принципи прозорості в діяльності органів влади, покращують комунікацію в громаді загалом.

Ключові слова: депутат місцевої ради, депутатська етика, децентралізація, місцеве самоврядування, місцева рада.

Jafarov Ruslan Fikret ogli

Taras Shevchenko National University of Kyiv

ETHICAL STANDARDS OF ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT DEPUTIES

Summary. The article examines the problematic issues of ethical standards of local council deputies. It is established that the introduction of ethical standards in the activities of legislative and representative bodies and, in particular, local self-government remains an urgent task in the process of reforming decentralization and administrative-territorial organization. Norms and standards of ethical behavior can be considered an attribute of political culture as such in relation to decision-making, communication with voters, standardized procedures that can prevent corruption and disintegration in the work of representative bodies. It has been studied that the rules of conduct of deputies in many countries are regulated by various legal acts, codes of conduct or individual rules of ethics. In Ukraine, the issue of ethics of a deputy of a local self-government body is defined, in particular, in Article 8 of the Law of Ukraine «On the Status of Deputies of Local Councils». It is proved that the provisions defined in this article are mostly declarative in nature, there is a lack of evaluation criteria for «national interests», «generally accepted principles». It is established that ethical norms, as well as the development, maintenance and promotion of agreed and approved standards of conduct are aimed at preventing unacceptable behavior that undermines the credibility of the deputy and has a negative impact on her reputation. However, the very concept of unacceptable behavior can be interpreted in different ways. Opportunities to influence violators of the law remain quite limited. Emphasis is placed on the fact that the ethical infrastructure of deputy activity as a set of tools used to correct inappropriate and encourage proper behavior of deputies, promotes the widespread introduction of ethics in management practice, provides circumstances that motivate government officials to adhere to ethical standards and ethical sensitivity. activities. The foreign experience of legal regulation of ethical behavior of deputies of local councils is investigated. It is noted that transparent ethical norms increase trust in local governments, in particular trust in the activities of these bodies in the context of decentralization (economic activity, business development), as well as introduce principles of transparency in government, improve communication in the community as a whole.

Keywords: deputy of local council, deputy ethics, decentralization, local self-government, local council.

Постановка проблеми. Норми та стандарти етичної поведінки є не тільки атрибутом політичної культури як такої стосовно ухвалення рішень, комунікації з виборцями, а й запобіжниками корупції та дезінтеграції у роботі представницьких органів. Якщо питання етичних норм у парламенті сьогодні є доволі резонансним і увійшло до важливих складових реформування Верховної Ради України, то етичні складові в діяльності місцевих депутатів чутно у суспільних дискусіях менше. Проте етичні норми, процедури діяльності на рівні представництва громад є не менш важливими, особливо в умовах децентралізації, зростання

ролі органів місцевого самоврядування у житті громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання формування етики депутатів досліджували: Х. Арентг, М. Вебер, О. Гьофе, Н. Луман, С. Мендус, П. Рікер, Дж. Ролз, Б. Сутор, Ю. Хабермас, В. Гур, А. Гусейнов та інші. В українській науковій спільності окремі аспекти етичної поведінки депутатів вивчали: Д. Ковриженко, О. Климович, Я. Ковальчука, С. Световой. Проте проблема функціонування кодексів поведінки депутатів як інструментів підтримки депутатської етики залишається досить актуальною й системно не вивченою в українському науково-

му просторі. Вдосконалення етичних стандартів у діяльності органів влади та місцевого самоврядування залишається актуальним завданням у процесі реформування системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та децентралізації владних повноважень в Україні.

Метою статті є визначення актуальних питань розвитку нормативно-правового регулювання етичних стандартів діяльності депутатів місцевих рад в умовах сучасних змін у системі місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Питання систематизації етичних, аспектів професійної поведінки місцевих депутатів та службовців органів місцевого самоврядування розглядалося в різні періоди в контексті протидії можливим корупційним проявам. Ще на початку 1990-х років статус посадових осіб органів місцевого самоврядування визначався відповідно до тодішньої версії Закону України «Про державну службу». Після ухвалення 2001 року Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» державну та муніципальну службу було розділено. Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» забороняє службовцям місцевого самоврядування членство в політичних партіях, запроваджує конкурсні відбори на посади в органах місцевого самоврядування, вводить нові поняття в управлінську практику самоврядування, зокрема «професійна компетентність», «функції з обслуговування». Закон також вводить поняття стосовно загальних правил етичної поведінки в органах місцевого самоврядування та вказує, що їх порушення є дисциплінарним проступком. Значною мірою впродовж попередніх років увага була зосереджена не стільки на питаннях етики депутатів місцевих рад, скільки на питаннях врегулювання етичних норм поведінки посадових осіб місцевого самоврядування – «особи, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету».

У процесі розмежування державної та муніципальної служб, а також з ухваленням антикорупційного законодавства, в низці органів місцевого самоврядування на міському рівні були ухвалені етичні кодекси виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, що містили різноманітні норми стосовно протидії корупції, поведінки, принципів. У свою чергу кодифікації в етичному контексті потребують питання у сфері протидії корупції – конфлікту інтересів, політичної неупередженості та участі у політичних партіях, привілеїв, подарунків, використання ресурсів, прозорості, поведінки під час спілкування з громадою, взаємодії зі ЗМІ, іншими структурами влади, взаємин всередині органу місцевого самоврядування.

Впродовж 1990-х років різні міжнародні організації досліджували базові принципи етичної поведінки депутатів та адміністративного персоналу. В 1999 році Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи ухвалив Рекомендацію 60 щодо Європейського кодексу поведінки для місцевих і регіональних виборних представників [2].

Даний Кодекс був розроблений скоріше як рамковий документ, покликаний уточнити норми поведінки для депутатів, і не вводиться в дію єдиним актом. Його підписання – особиста справа кожного виборного представника, який дорожить думкою своїх виборців. У Європейській стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні Ради Європи, затвердженій Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році, констатується, що «органи місцевого самоврядування мають постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській стратегії».

Правила поведінки депутатів у багатьох країнах регулюються різними правовими актами, кодексами поведінки чи окремими правилами етики. 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 [10]. 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 [10].

Контроль дотриманням 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. 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», 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 [10].

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.

Стаття 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначає питання «етики депутата» органу місцевого самоврядування [7]. Даний Закон встановлює правила етичної поведінки, які полягають у потребі: керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано; не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях; керуватися у своїй діяльності та поведінці загальноновизнаними принципами порядності, честі і гідності; не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом; не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад; не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень

Водночас значною мірою ці положення носять декларативний характер, спостерігається брак критеріїв оцінки щодо «загальнодержавних інтересів», «загальноновизнаних принципів». Залишаються доволі обмеженими можливості впливу на порушників норм закону.

Доволі повільно встановлюються антикорупційні запобіжники на рівні органів місцевого самоврядування. Ще в 2011 році набув чинності антикорупційний закон [6], що встановлював рамкові визначення антикорупційної політики, яка напряму пов'язана з етичними нормами професійної діяльності депутатів органів місцевого самоврядування. Прийнятий у 2012 році Закон «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [5] так і не запрацював через відсутність механізму його застосування. Лише у травні 2013 року, шляхом внесення змін до базового антикорупційного законодавства, започатковано процес врегулювання конфлікту інтересів через запровадження фінансового контролю над майновими деклараціями публічних службовців України, що корелюється з етичними питаннями діяльності органів місцевого самоврядування. Поняття етичних засад професійної діяльності депутатів у контексті антикорупційної складової вводяться Законом України «Про запобігання корупції». Закон визначає, що статутом чи регламентом відповідної територіальної громади можуть бути встановлені також інші прави-

ла депутатської етики та засоби впливу на тих депутатів місцевих рад, які ці правила порушують. Законом також врегульовуються питання запобігання та вирішення конфлікту інтересів, фінансового контролю. Антикорупційні засади напряму пов'язані з етичними нормами діяльності, як то явний та прихований конфлікт інтересів, пов'язані особи, подарунки, неправомірна вигода тощо. Дія закону поширюється також на депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, посадових осіб місцевого самоврядування. Також питання етичної поведінки в контексті антикорупції може кореспондуватися з функціями Національного агентства з питань запобігання корупції.

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 [9, с. 77–83]. Під час розгляду концепції кодексу поведінки для депутатів виникає кілька проблемних питань. По-перше, слід чітко встановити, що такий кодекс застосовується до всіх депутатів, від селищної до міської 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.

Прозорі етичні норми та слідування ним можуть підвищити до органів місцевого самоврядування [8, с. 16–19], зокрема довіру до діяльності цих органів у контексті децентралізації (економічна діяльність, розвиток бізнес-активності), а також запроваджують принципи прозорості в діяльності органів влади, покращують комунікацію в громаді загалом. Кодифіковані етичні норми містять також принципи, цінності, стандарти та механізми реагування на порушення, перелік санкційних норм за порушення правил поведінки.

Висновок. Запровадження етичних стандартів у діяльності депутатів місцевих рад залишається актуальним завданням у процесі реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та децентралізації владних повноважень. Етична інфраструктура депутатської діяльності як сукупність засобів, що використовуються для коригування неналежної і заохочення належної поведінки депутатів, сприяє широкому впровадженню етики в управлінську практику, забезпечує обставини, які мотивують представників влади на дотримання етичних стандартів та вияв етичної чутливості у своїй діяльності. Однак сама складність морального вибору, вагомість вирішення етичних дилем, обрання пріоритетів залишається в обрії особистісної відповідальності депутатів усіх рівнів влади. Зазначене визначає перспективи подальших досліджень за цим напрямом наукових пошуків.

Список літератури:

1. Василевська Т.Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 5–13.
2. Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів. Обговорений та прийнятий Конгресом 17 червня 1999 р. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. 2016. 134 с.
3. Климович О.А. Етика парламентарів, або що робити щоб законотворчість не втратила сенс. *Парламент*. 2011. № 3. С. 74–82.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 49 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 11.12.2021).
5. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Закон України від 5 серпня 2016 року № 158 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 40 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (дата звернення 10.12.2021).
7. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 158 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15/ed20211116#Text> (дата звернення: 17.12.2021).
8. Тищенко Ю.А. Питання депутатської етики в обласних радах : дослідження. Київ : Український незалежний центр політичних досліджень, 2019. 22 с.
9. Сутор Б. Малая политическая этика : монография. Москва : Директ-Медиа, 2013. 138 с.
10. Review of Local Government Ethical Standards: Stakeholder Consultation. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-ethicalstandards-stakeholder-consultation> (дата звернення 07.12.2021).

References:

1. Vasylevska T.E. (2013) Kodeksy povedinky deputativ yak instrumenty pidtrymky deputatskoyi etyky [Codes of conduct for deputies as tools to support parliamentary ethics]. *Public administration: theory and practice*, vol. 2, pp. 5–13.
2. Yevropeyskyi kodeks povedinky z politychnoi dobrochesnosti narodnykh obrantsiv mistsevoho ta rehionalnoho rivniv (2016) [*European Code of Conduct on the Political Integrity of People's Deputies at Local and Regional Levels*]. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. (in Ukrainian)
3. Klymoych O.A. (2011) *Etyka parlamentariv, abo shcho robyty shchob zakonoslukhnianst ne vtratyla sens* [Ethics of parliamentarians, or what to do so that law-abiding does not lose its meaning]. *Parliament*, vol. 3, pp. 74–82.
4. Pro zapobihannia koruptsii: *Law of Ukraine*, № 49 (2014, October 14) / Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (accessed December 11, 2021).
5. Pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: *Law of Ukraine*, № 158 (2016, August 5) / Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (accessed December 15, 2021).
6. 6 Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii: *Law of Ukraine*, № 40 (2011, April 7) / Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (accessed December 10, 2021).
7. Pro status deputativ mistsevykh rad: *Law of Ukraine*, № 158 (2002, July 11) / Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (accessed December 17, 2021).
8. Tyshchenko Yu.A. (2019) Pytannia deputatskoi etyky v oblasnykh radakh [Issues of deputy ethics in regional councils]. Kyiv: Ukrainian Independent Center for Political Studies. (in Ukrainian)
9. Sutor B. (2013) *Malaya polytycheskaia etyka: monohrafiya* [Small political ethics: a monograph]. Moscow: Direct Media. (in Russian)
10. Review of Local Government Ethical Standards: Stakeholder Consultation. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-ethicalstandards-stakeholder-consultation> (accessed December 7, 2021).