



**Центр експертизи
реформ місцевого самоврядування**



м. Страсбург, 24 жовтня 2017 року
CELGR/LEX(2017)2

**ВИСНОВОК ЩОДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД»**

Цей висновок було підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату - II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи Массімо Балдуччі

Вступ

Голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування звернувся¹ до Ради Європи з проханням надати висновок щодо Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (Відомості Верховної Ради України, 2002, № 40, с. 290).

Цей висновок підготовлений на основі матеріалів експертів Ради Європи, в рамках реалізації Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Європейські стандарти та практика

Основні європейські стандарти (та міжнародні зобов'язання), що стосуються цього закону, встановлені статтями 3, 6 і 7 Європейської хартії місцевого самоврядування.

В преамбулі Хартії говориться, що «... з цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій».

У пункті 2 статті 3 зазначається, що «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи».

Стаття 6 визначає, що «... органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури».

Стаття 7 стосується умов, за яких здійснюються функції на місцевому рівні. У ній зазначається:

- Умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій.
- Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.
- Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Формулювання «місцевий обраний представник» залишається неясним щодо того, чи воно включає обраних представників із виконавчими функціями, особливо тих, що працюють на постійній основі. Однак пояснювальний коментар до статті 7 усуває цю невизначеність, підтверджуючи, що «Матеріальні питання включають відповідне фінансове відшкодування витрат, понесених під час виконання службових обов'язків...і, зокрема, у випадку, коли депутати обираються для роботи на постійній основі...».

¹ Листом від 14 серпня 2017 року № 04-14/13-2648.

Звіт «Статус та умови праці місцевих і регіональних обраних представників – основні принципи» (№ 46) Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи (CDLR) містить корисну інформацію про існуючу практику. Особливо цікавою є звіт CDLR «Відповідальність місцевих обраних представників за дії чи бездіяльність під час виконання службових обов'язків» (№ 67).

У 2004 році Європейська конференція міністрів, країн-членів Ради Європи, відповідальних за місцеву та регіональну демократію, що відбулась у Нордвейкерхауті (Нідерланди), ухвалила дуже амбітний «Типовий пакет ініціатив», включно з Довідником із питань публічної етики на місцевому рівні, перша частина якого розглядає статус місцевих обраних представників і містить дуже точні практичні рекомендації для всіх заінтересованих сторін (уряду, органів місцевого самоврядування та самих обраних представників).

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи підготував Європейський кодекс поведінки, покликаний забезпечувати політичну доброчесність народних обранців місцевого та регіонального рівнів.

Аналіз

Як зазначено у вступі, цей Закон визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – «місцева рада») і встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

За результатами аналізу цього Закону визначено кілька питань, що потребують розгляду, зокрема:

- Обов'язки депутатів місцевих рад;
- Права депутатів місцевих рад;
- Взаємодія між депутатами місцевих рад та виборцями;
- Групи депутатів місцевих рад.

Крім того, додаткового уточнення потребують відносини між місцевими обраними представниками та посадовими особами місцевого самоврядування.

Права депутатів місцевих рад

Як стаття 11 (пункти 1 і 2), так і стаття 29 закріплюють право депутатів місцевих рад брати участь із правом дорадчого голосу в роботі інших місцевих рад та їхніх органів.

Це положення не відповідає принципам демократичного представництва, згідно з яким обрані представники (тобто депутати місцевих рад) здійснюють свої обов'язки у своєму виборчому окрузі та для населення, яке їх обирає. Однак депутатам місцевих рад має надаватися можливість брати участь у засіданнях інших місцевих рад *без дорадчого голосу*, коли обговорюються питання, що становлять взаємний інтерес для обох органів місцевого самоврядування.

Таку ж увагу слід приділити пункту 1 статті 19, яка встановлює, що «*депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу*». Участь депутата місцевої ради з правом дорадчого голосу в роботі комісії, до складу якої він чи вона не входить, викличе дисбаланс у складі комісії й тому не рекомендується.

Крім того, закон не проводить чіткого розмежування між територією місцевого самоврядування та виборчим округом; це розходження бажано було б уточнити.

Депутатські групи та депутатські фракції

У пункті 2 статті 25, в якій зазначається, що *«депутати місцевої ради об'єднуються в депутатські групи за єдністю території їх виборчих округів»*, чітко не визначений тип організації виборчих округів, що може викликати плутанину. З огляду на те, що фізичні особи мають право на свободу об'єднань, пропонується видалити цей пункт, аби уникнути плутанини й непорозуміння.

Крім того, принаймні в англійському перекладі, як видається, наявне деяке дублювання між депутатськими групами та депутатськими фракціями, що призводить до непорозуміння. Пункт 1 статті 27 встановлює, що *«депутатські фракції місцевих рад формуються на партійній основі депутатами місцевих рад»*. Можна було б деталізувати засади, на яких створюються групи депутатів місцевих рад. Аналогічним чином, можливо, було б доречно розглянути, на яких засадах мають створюватися фракції депутатів місцевих рад, – тобто виходячи з більш загального припущення, такого як спільне розуміння місцевих потреб.

Так само заслуговує на перегляд і пункт 15 статті 16, який встановлює, що *«... депутат місцевої ради має право... об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради»*.

Взаємодія між депутатами місцевих рад та виборцями

Відповідно до пункту 2 статті 10, *«депутат місцевої ради, який не виправдав довіря виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у встановленому цим Законом порядку»*; стаття 38 також встановлює, що депутат місцевої ради може бути відкликаний виборцями.

Обраний представник має діяти в інтересах спільноти, яку він/вона представляє, а не лише виключно в інтересах тих, хто голосував за нього/неї, і не має обмежуватися яким-небудь імперативним мандатом.

Крім того, пункт 3 статті 37 посилається на *«невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми»* як на підставу для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Виникає сумнів, що така процедура узгоджується з однією із засад демократії. Крім того, якщо вибори проводяться шляхом таємного голосування, неможливо дізнатися, хто голосував за депутата місцевої ради, якого відкликають, і, відповідно, хто тоді мав би право відкликати такого депутата.

Відносини між депутатами місцевих рад та виборцями

Стаття 16 передбачає *«звіти депутата місцевої ради перед виборцями та зустрічі з ними»*; стаття 17 встановлює *«доручення виборців»*.

Відносини між виборцями та обраними не мають регламентуватися незмінними стандартами. Практика демократії потребує ініціатив із боку громадян як виборців, а також і з боку громадян як обраних представників. Такі ініціативи мають заохочуватися, а не встановлюватися законом. Тому пропонується видалити обидві статті 16 і 17.

Права депутатів місцевих рад у виборчому окрузі

Стаття 14 «Право депутата місцевої ради на невідкладний прийом та на одержання необхідної інформації» передбачає, що (пункт 1) «... депутат місцевої ради має право на невідкладний прийом...». Такі повноваження/влада мають надаватися лише адміністративним структурам, що відповідають за реалізацію актів місцевого самоврядування, а не приватним установам чи іншим юридичним особам, відповідальним за виконання актів місцевого самоврядування, чи то за публічним, чи то за приватним правом.

Аналогічні міркування можна навести щодо пункту 2 статті 14, який встановлює, що «*посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств... на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень*».

У принципі, більшість депутатів місцевих рад мають не особисті, а лише колегіальні повноваження. Крім того, місцевий персонал має бути захищений від зловживань та неправомірного тиску з боку окремих депутатів місцевих рад. У низці країн, що не запровадили відмінності між повноваженнями ради як колегіального органу та особистими повноваженнями депутатів рад як представників, помічені випадки перевищення повноважень місцевими депутатами. Ради можуть викликати призначених посадовців і ставити запитання, а адміністрація має бути зобов'язана надавати відповідну інформацію. Окремим депутатам місцевих рад має надаватися право отримувати інформацію, потрібну, щоб виконувати їхні дорадчі функції, але вони жодним чином не мають бути чи розглядатися як вище керівництво для місцевого персоналу (за винятком, звичайно, депутатів місцевих рад, яким доручені виконавчі функції, та в межах їхніх мандатів).

Місцеві обрані представники та посадові особи місцевого самоврядування

Відповідно до пункту 2 статті 6, «*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, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутку, якщо інше не передбачено законом*». У пункті 3 зазначається, що «*за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі*», у пункті 2 статті 32 – що «*... у разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради... відшкодовуються середній заробіток та інші витрати...*», і, особливо, пункт 1 статті 33 встановлює, що «*... у разі обрання депутата місцевої ради на виборну посаду у раді, на якій він працює на постійній основі...*» на місцевих депутатах може бути покладено виконання постійних обов'язків або особливих функцій.

Хоча в багатьох країнах для членів парламентів часто передбачається робота на постійній основі, у депутатів місцевих рад ця робота зазвичай не потребує багато зусиль. Тоді як посада мера (а в деяких випадках – одного або кількох заступників мерів) може, напевно, розглядатися як робота на постійній основі,

значна частина обраних депутатів місцевих рад працюють за сумісництвом, або ж їхні політичні обов'язки становлять допоміжну діяльність.

Тут пропонується розглянути та уточнити питання відносин між депутатом місцевої ради, легітимність котрого визначається демократичними виборами, та посадовою особою місцевого самоврядування, легітимність котрого визначена фахом (наприклад, за результатами конкурсного відбору на основі технічних іспитів або наявністю диплома про спеціальну/вищу освіту, що забезпечує відповідні знання та навички).

Деякі висновки та рекомендації

Загалом визнається, що чинний закон потребує перегляду в світлі останніх подій і змін до законодавства про місцеве самоврядування, на підтримку територіальної реформи, служби в органах місцевого самоврядування та інших відповідних реформ.

Цей короткий аналіз зосереджувався лише на питаннях, поставлених чинним законом, а не на відсутніх у ньому. У світлі стандартів Ради Європи та згаданих вище практичних рекомендацій видається, що деяких елементів бракує. Як приклад, недостатньо врегульовані питання підзвітності, різних видів відповідальності та умов, за яких вона настає (груба недбалість чи навмисний злочинний намір, як встановлює Рада Європи), причому закон передбачає досить громіздку процедуру відкликання. Також не розглянуті питання декларування конфлікту інтересів або заборони на укладання трудового договору з деякими типами компаній після закінчення строку виборних повноважень.

Пропонується розробити дорожню карту з чітко визначеними питаннями на розгляд, заходами та строками виконання, починаючи з проблем, виявлених за результатами аналізу цього закону. Зокрема,

1. Перегляд і можливе усунення можливості для депутатів місцевих рад, обраних до якоїсь однієї ради, брати участь із правом дорадчого голосу у засіданнях іншої ради;
2. Уточнення тих функцій груп, фракцій, органів (постійних комісій) депутатів місцевих рад, що дублюють одна одну;
3. Перегляд і можливе вилучення положень, спрямованих на врегулювання відносин між виборцями та депутатами місцевих рад;
4. Оцінювання та уточнення повноважень/влади місцевих рад щодо місцевої адміністрації, покликаної реалізовувати політичні рішення;
5. Визначення прав та актів, що ухвалюють місцеві виборні ради, а також їхнього положення в ієрархії;
6. Вирішення питань відповідальності, конфліктів інтересів і санкцій.
7. Підвищення обізнаності та визначення взаємозв'язку між демократично обраними представниками органів місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування, прийнятих на роботу за критеріями наявності диплома про спеціальну/вищу освіту та проходження спеціального конкурсного відбору.

Приклади типових положень і практики щодо статусу депутатів місцевих рад наведено в додатку до цього документу.

Рада Європи та її експерти як і раніше готові до продовження дискусії з українською владою та до консультування стосовно подальших кроків у світлі стандартів Ради Європи та існуючих кращих практик, а також з огляду на інше відповідне законодавство України.

Додаток

Деякі основні принципи та пропозиції щодо статусу депутатів місцевих рад

Це Додаток включає до себе три розділи:

- **Розділ 1** стосується Звіту Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи (CDLR) щодо статусу та умов праці місцевих і регіональних обраних представників – базових принципів. Він містить коментарі щодо відмінностей залежно від рівня органу місцевого самоврядування, щодо категорії обраних представників з особливими обов'язками, характеру завантаженості, рівності між чоловіками та жінками. Він також містить приклади, думки та рекомендації Комітету стосовно умов роботи, професійного статусу обраних представників та справедливого представництва обох статей.
- **Розділ 2** містить витяг із «Типового пакета ініціатив» стосовно публічної етики на місцевому рівні, підготовленого Керівним комітетом з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи (CDLR),² включно з точними практичними рекомендаціями для всіх зацікавлених сторін (центрального уряду, органів місцевого самоврядування та самих обраних представників) щодо статусу обраних представників. У ньому наведена добірка інформації про існуючу практику. Органи влади можуть вибирати практику, що найбільш підходить до їхньої конкретної ситуації.
- **Розділ 3** нагадує положення Європейського кодексу поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів³, ухвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи. Кодекс ставить за мету закріпити відносини між громадянами та місцевими й регіональними політиками через встановлення на європейському рівні етичних принципів, затверджених делегатами від місцевих і регіональних обраних представників з країн Європи. Конгрес запропонував національним урядам і національним асоціаціям місцевих та регіональних влад держав-членів деталізувати встановлені кодексом норми та принципи у своєму національному законодавстві та в етичних кодексах.

Детальніші відомості та конкретнішу інформацію про ці документи буде надано під час наступного обговорення з українською владою.

² Повний текст документа можна знайти за адресою <https://rm.coe.int/1680746e39>

³ Конгрес наразі оновлює Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів

Розділ 1 – Статус та умови праці місцевих і регіональних обраних представників – основні принципи – Базові принципи⁴

Загальні зауваження

Відмінність за рівнем органу влади

Визначення «місцеві обрані представники» стосується різних ситуацій в різних країнах: такі представники можуть обіймати посади на місцевому (муніципальному) рівні, рівні провінції (департаменту, округу) та на регіональному рівні. В Європі відсутні спільні стандарти щодо цих трьох рівнів у плані розміру органу влади або сфер відповідальності.

З цих причин, неможливо розглядати місцевих обраних представників як єдину категорію або розділяти їх на три цілком самостійні категорії. Тому в цьому документі викладені основні проблеми, спільні для всіх рівнів. Однак там, де спостерігаються суттєві відмінності, це окремо зазначається в тексті.

Категорія обраних представників зі спеціальними функціями або обов'язками

Які б терміни не використовувалися, у більшості країн між усіма рівнями місцевого самоврядування існують досить-таки стандартні відмінності. Це дає можливість диференціювати умови праці тих обраних представників, які виконують особливі функції чи обов'язки (зазвичай це члени виконавчих органів, але іноді, залежно від країни, вони можуть очолювати комітети або політичні фракції), та умови роботи тих, хто не несе таких обов'язків і є лише членами зборів і комітетів.

Ця відмінність очевидна здебільшого тоді, коли це стосується умов праці та оплати, і, наскільки можливо, згадуватиметься у відповідних абзацах.

Характер завантаженості

У цьому документі йдеться про відмінність між трьома ступенями зобов'язань із огляду на час, що мають приділяти особи, які обіймають політичні посади. Ці ступені визначаються тут, оскільки підходи в різних країнах неоднакові:

- Виконання обов'язків обраною особою як робота на постійній основі: тобто обраний представник з такими обов'язками, як правило, не може одночасно вести іншу професійну діяльність.
- Обов'язки, що вважаються за працю на неповний робочий день: тобто такі, що займають в обраного представника значну частину робочого часу, який загалом може бути виражений у відсотках від роботи на постійній основі (40%, на половину ставки тощо).
- Політичні обов'язки, що становлять допоміжну діяльність: тобто такі, що зазвичай не впливають на основну професійну діяльність обраного представника (який, таким чином, може зберегти за собою роботу на постійній основі).

⁴ Звіт Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи міститься тут.

Відмінність між цими трьома категоріями не відображає практики в усіх країнах. Наприклад, дехто вважає, що будь-які виборні посади, навіть якщо вони пов'язані лише з кількома годинами роботи на місяць, становлять працю на неповний робочий день. Ця відмінність поряд із тим видається корисною для цілей детального аналізу ситуації.

Рівність між чоловіками та жінками

Усі висловлені думки однаковою мірою поширюються як на жінок, так і чоловіків з-поміж місцевих обраних представників, без розрізнення за статтю.

Умови діяльності

Суміщення посад

Взагалі кажучи, одночасно можна обіймати більше однієї виборної посади. У більшості держав немає окремих положень законодавства, присвячених цьому питанню.

Насправді обіймати більше однієї посади на тому ж самому рівні практично неможливо, оскільки навряд чи можна одночасно задовольнити умовам участі у виборах на територіях двох місцевих органів влади.

Що ж стосується обіймання декількох посад одночасно на різних рівнях, тільки в одній країні встановлено, що існує загальна несумісність між місцевою посадою та входженням до національного уряду. З іншого боку, в п'яти країнах встановлені обмеження на обіймання декількох посад представниками місцевої або регіональної виконавчої влади.

На сьогодні спостерігається помітна тенденція обмежувати суміщення посад. В одній країні, наприклад, політичні партії більше не вносять до своїх списків кандидатів, які вже обіймають виборні посади. В інших країнах на етапі обговорення перебувають законопроекти, спрямовані на обмеження можливості суміщення посад.

Думка CDLR

Одночасне обіймання понад двох прямих виборних посад на різних рівнях небажано, оскільки це зазвичай створює практичні й технічні проблеми та в принципі не має практикуватися.

Обов'язок обраних представників декларувати свої інтереси

У деяких країнах місцеві та регіональні обрані представники зобов'язані, перш ніж вступити на посаду, надати інформацію про свої фінансові та особисті інтереси (земля у власності, комерційна діяльність). Протягом строку своїх повноважень вони також повинні подавати відомості про будь-які зміни в цих інтересах. В інших країнах це зобов'язання поширюється лише на місцевих і регіональних обраних представників, які працюють у виконавчих органах. В інших країнах ці положення застосовуються лише там, де обрані представники мають прямий чи непрямий фінансовий інтерес у питанні, що обговорюється місцевою радою, або коли цей інтерес може вплинути на виконання ними своїх обов'язків.

Є також країни, де обрані представники не зобов'язані розкривати свої джерела доходів або декларувати свої фінансові чи особисті інтереси, навіть якщо вони стосуються питань, що обговорюються місцевою радою.

Багато держав забороняють обраним представникам бути присутніми та брати участь у

голосуванні під час розгляду місцевою радою питань, в яких вони безпосередньо зацікавлені особисто чи як довірені особи, або в яких близькі родичі чи родичі за шлюбом до третього коліна мають пряму особисту зацікавленість. В інших країнах обрані представники повинні утримуватися від голосування з питань, пов'язаних з призначеннями, скороченням робочих місць і звільненнями, що зачіпають особисто їх або їхні подружжя чи сім'ї.

Коли місцеві або регіональні обрані представники не виконують обов'язок із декларування своїх інтересів і (або) утримання від голосування та (або) участі в дебатах, ухвалені радою рішення вважаються за незаконні в деяких випадках і можуть бути визнані недійсними в інших.

В окремих країнах обраним представникам заборонено брати участь як адвокатам, юрисконсультам або довіреним особам у провадженні, порушеному проти місцевого органу влади.

Думка CDLR

Заради ефективного управління місцевими справами та фінансової відкритості в політиці, дуже важливим є зобов'язувати обраних представників, закликаних висловити свою думку з питання, в якому у них є прямий чи непрямий особистий інтерес, декларувати такий інтерес. Залежно від обставин і чинного законодавства, рада тоді має вирішити, доречно чи ні для відповідного обраного представника утриматися від голосування або навіть не брати участь в обговоренні питання.

Визначення прямого інтересу має охоплювати всі фінансові інтереси, відмінні від тих, що існують між будь-яким громадянином і його/її місцевим органом влади (у сфері податків, вартості комунальних послуг тощо), і всі переваги, що можуть виникнути внаслідок рішення з такого питання. Що стосується непрямих інтересів, слід зважати на будь-які переваги, що внаслідок рішення можуть отримати особи, з якими обраний представник має родинні зв'язки, професійні відносини або тісні ділові зв'язки.

Багато дотримуватися суворішого підходу, встановлюючи, наприклад, що обрані представники протягом строку своїх повноважень повинні надавати інформацію про будь-які особисті фінансові інтереси, пов'язані зі справами місцевого або регіонального органу влади.

Форми відповідальності обраних представників за неправомірну поведінку

На відміну від обраних представників національного рівня, жодна держава не надає повного імунітету місцевим або регіональним обраним представникам. Тому їх, як будь-якого звичайного громадянина, можна притягати до відповідальності за дії приватного характеру. В одній країні обрані представники можуть претендувати на «звільнення від юрисдикції», тобто домовитися про розгляд справи судом, відмінним від того, що має юрисдикцію на території їхнього місцевого органу влади.

Як правило, обрані представники не можуть нести безпосередню відповідальність за протиправні дії органу влади. Однак члени виконавчих органів можуть нести персональну відповідальність у разі грубої недбалості або вчинення дій в особистих інтересах. В одній країні члени виконавчих органів можуть страхуватися від професійної та цивільно-правової відповідальності.

Через свій особливий статус місцеві та регіональні обрані представники несуть окрему відповідальність за збереження в таємниці інформації, отриманої під час виконання своїх обов'язків. Аналогічним чином, у країнах, де обрані представники зобов'язані декларувати свої інтереси й утримуватися від участі в ухваленні відповідних рішень і (або) в обговоренні, невиконання цих вимог може не лише позначитися на дійсності рішень, ухвалених у такий спосіб, але й розглядатися як правопорушення, що тягне за собою штраф або навіть вирок до позбавлення волі.

В одній країні відсутність на пленарних засіданнях карається штрафом.

Звільнення з посади – серйозне покарання, яке накладається в низці країн за грубу недбалість, недобросовісну практику або злісну неправомірну поведінку. В одній країні за деякі види правопорушень передбачається припинення повноважень строком на три місяці.

Підставою для звільнення є також недотримання правил щодо несумісності посад.

Такі випадки фактичної відставки можуть прирівнюватися до звільнення: якщо обраний представник не складе присягу після двох сповіщень, направлених поспіль з вимогою з'явитися; якщо член ради відсутній на трьох засіданнях поспіль без поважної причини; якщо обраний представник відмовляється виконувати покладені законом на нього чи неї обов'язки, а в одній державі – якщо депутат регіонального парламенту відсутній понад місяць без подання заяви про відпустку.

Порядок накладення штрафів неоднаковий в різних країнах. У деяких випадках штраф стягується автоматично, тоді як в інших це залишають на розсуд органу, членом якого є відповідний обраний представником.

Як правило, остаточне рішення залишається за відповідним органом влади, представником держави, який здійснює безпосередній нагляд за органом влади (префектом) з боку Міністерства внутрішніх справ; у деяких випадках ухвалення такого рішення покладається на спеціальний орган правосуддя. Окремі процедури неминуче передбачають комбінацію рішень.

Відставка зазвичай здійснюється в особливому порядку (рішення місцевої ради, направлення сповіщення до Міністерства внутрішніх справ, погодження з яким є обов'язковим), але законом не встановлено суттєвих умов.

Думка CDLR

Слід зазначити, що жодна держава не надає місцевим або регіональним обраним представникам повного імунітету від процесуальних дій. Однак обрані представники не можуть нести особистої відповідальності за дії, скоєні від імені органу влади, крім випадків грубої недбалості або неправомірної поведінки.

У разі серйозного порушення конкретних норм, що регламентують умови праці обраних представників (неодноразові нез'явлення без поважної причини на засідання, несумісність посад, недотримання правил самовідводу тощо), мають застосовуватися передбачені законом штрафні санкції, такі як припинення повноважень або звільнення (з можливістю заміни обраного представника), і мають існувати відповідні заходи, спрямовані на забезпечення безперебійного функціонування органу влади за таких обставин. У разі інших видів правопорушень (наприклад, незаконне збагачення або шахрайське управління) цілком ефективним видається застосування традиційних покарань, що накладають у судовому порядку.

Умови праці

Обрані представники, що працюють на постійній основі

Мери та інші члени виконавчих органів розглядаються у деяких країнах як такі, що працюють на постійній основі. Зазвичай розмір органу влади, з огляду на чисельність населення, визначає, чи потребує посада постійної завантаженості.

Обрані представники, що працюють неповний робочий день

Важко змалювати загальну картину стосовно тих обраних представників, обов'язки яких не розглядаються як постійна діяльність.

Існують істотні відмінності залежно від розміру місцевих або регіональних органів влади, а всередині органів влади – залежно від окремих обраних представників і посад, які вони обіймають. Є також помітна різниця між обраними представниками зі спеціальними обов'язками та іншими представниками.

Середня кількість комісій, в яких може працювати депутат місцевого або регіонального органу влади, коливається від однієї до п'яти. В одній країні голови комітетів розглядаються як такі, що виконують обов'язки неповний робочий день, тоді як в іншій державі окремі представники виконавчих органів на найбільших міських територіях, крім мера та його заступників, також вважаються за таких, що виконують свої обов'язки неповний робочий день.

Є одна країна, де всі обрані представники в провінціях вважаються за таких, що працюють неповний робочий день.

Згідно з інформацією, наданою чотирма країнами, середній час, який місцеві обрані представники приділяють виконанню своїх обов'язків, коливається від шести до 15 годин на тиждень, але це лише орієнтовні середні значення, до того ж існує велике розмаїття індивідуальних обставин.

Думка CDLR

Мається на увазі, що посади визначають як аналогічні праці на постійній основі лише для членів виконавчих органів (і, в деяких країнах, – для обраних представників, які виконують особливі обов'язки) і що фактична завантаженість дійсно зазвичай відповідає завантаженості за місцем роботи на постійній основі.

Бажано, щоб кожен орган влади, відповідно до своїх розмірів і ресурсів, забезпечував належні приміщення і, якщо можливо, секретарські послуги обраним представникам з метою виконання ними своїх обов'язків, а також надавав їм конкретну документацію щодо місцевих органів влади. Вжиття належних заходів – це прерогатива місцевих органів влади.

Навчання та інформування

Для новообраних представників

Всі держави, крім одної, забезпечують навчання новообраних представників. Використовувані засоби широко варіюються між країнами. У деяких випадках навчання забезпечується посадовцями центрального уряду на рівні відомства, відповідального за місцеві та регіональні органи влади, тоді як в інших – кожен орган самостійно організує навчання. У багатьох випадках навчальні курси проводять національні асоціації

місцевих влад та політичні партії.

На практиці часто використовують поєднання цих методів. Крім того, важливу роль у підготовці кандидатів вже зіграли політичні партії.

У деяких країнах новообраних представників забезпечують спеціальною документацією, яка в загальних рисах інформує їх про права та обов'язки, пов'язані з їхніми новими посадами.

Щодо нового законодавства

Коли закони, що регламентують повноваження та діяльність органів місцевого або регіонального самоврядування, зазнають суттєвих змін, практично в усіх країнах обраним представникам забезпечують навчання/інформацію стосовно практичних наслідків, які ці зміни матимуть для виконання ними своїх обов'язків. Застосовують або ті ж методи навчання, що й для новообраних представників, або, в деяких випадках, посадові особи міністерства, відповідального за нове законодавство, особисто презентують нові положення.

Думка CDLR

Усім новообраним представникам має надаватися право на базове навчання з усіх функцій органу місцевого самоврядування, функціонування системи місцевого самоврядування, обов'язків і відповідальності обраних представників. Це навчання може проводитися у формі курсів, або через розповсюдження документів, або політичними партіями.

Кандидатам на виборах також має надаватися стисла документація.

У разі суттєвих змін до законодавства всі обрані представники мають бути належним чином поінформовані про те, як зміни в законодавстві позначаться на управлінні місцевим органом влади. Ця інформація може бути надана вищими органами або в будь-який інший належний спосіб. Потрібний для цього навчання час, якщо це диктують обставини, має становити підставу для надання обраному представникові політичної відпустки.

Кожен орган влади має право вирішувати в рамках національного законодавства, чи слід компенсувати обраним представникам витрати, понесені в зв'язку з навчальними заходами (проїзд, втрату заробітку тощо).

Доступ до належної, актуальної документації є найважливішою передумовою ефективного виконання обов'язків місцевими та регіональними обраними представниками. Отже наявність документації, до якої всі без винятку обрані представники мають легкий доступ, є вкрай важливою. Обрані представники, які зазвичай мають обмежений час у своєму розпорядженні, нездатні ефективно користуватися занадто великими обсягами інформації; їм потрібна стисла, чітка, проста у використанні документація.

Рівне представництво

З юридичного погляду, жодна країна не проводить відмінностей між чоловіками та жінками в плані прав або положень обраних представників. Однак статистичні дані по семи країнах свідчать, що жінки представлені недостатньо. Це очевидний результат того, що жіночий електорат прийшов у політику дещо пізно, і, можливо, також почасти – впливу суспільних традицій. Тому, можливо, слід вжити заходів, щоб заохотити жінок до висування своїх кандидатур.

У більшості країн законодавство не містить окремих положень, які б забезпечували краще представництво жінок. У двох країнах політичні партії за власною ініціативою встановили квоти для жінок у місцевих виборчих списках або вжили інших заходів, щоб заохотити кандидатів-жінок. В одній країні закон вимагає, щоб кожні обрані збори склалися з представників обох статей, що фактично означає порогове значення лише в одну жінку на збори. В іншій країні законодавство встановлює, що, в разі проведення виборів за мажоритарною системою, в «місцевих громадах» має бути принаймні 40% обраних представників кожної статі й що, в разі виборів на основі пропорційної системи, слід намагатися забезпечити справедливе представництво чоловіків і жінок.

Думка CDLR

Хоча умови доступу до виборних органів не менш сприятливі для жінок, аніж для чоловіків, жінки зазвичай недостатньо представлені в місцевій політиці. Тому заходи щодо заохочення жінок балотуватись на виборах видаються виправданими з метою забезпечення справедлившого представництва чоловіків і жінок у виборних місцевих органах. Таку роль, зокрема, мають відігравати політичні партії.

Розділ 2 – Типовий пакет ініціатив стосовно місцевих обраних представників

Загальні рамки

а. Можливі дії з боку центральних органів влади

Місцевим обраним представникам забезпечується проста та єдина законодавча основа, що регламентує їхні права та обов'язки, відповідальність, гарантії та захист, винагороду та умови праці, нагляд, неправоздатність, відсторонення від посади та припинення повноважень. Ця основа встановлюється центральною владою за узгодженням з асоціаціями місцевих обраних представників.

На додаток до законодавчої основи, центральна влада готує типові кодекси поведінки та робить їх доступними для місцевих влад. Ці типові кодекси містять перелік обов'язкових положень, які місцеві органи влади мають включити до кодексів поведінки, ухвалених на місцевому рівні, а також список типових положень, які місцеві органи влади в разі потреби можуть адаптувати та внести до місцевих кодексів поведінки. Дотримання кодексів поведінки може бути обов'язковим за законом.

Центральні органи влади надають громадянам та місцевим органам влади доступ до інформації, оприлюднюючи її, та аналізують, особливо через використання нових інформаційних технологій, дані стосовно:

- різних правових інструментів, що регламентують виконання місцевими обраними представниками своїх обов'язків;
- різних кодексів поведінки, ухвалених місцевими органами влади, з метою проведення порівняльного аналізу;
- статистичних відомостей про випадки корупції та інших порушень публічної етики та суспільної довіри до місцевих обраних представників і публічних службовців.

б. Можливі дії з боку місцевих органів влади

Місцеві влади:

- ухвалюють кодекси поведінки місцевих обраних представників, у разі потреби пристосовуючи до ситуації у відповідному органі місцевого самоврядування типові кодекси, підготовлені центральною владою, та зважаючи на пропозиції різних організацій;
- забезпечують поширення кодексів поведінки серед обраних представників, центральних органів влади, інших зацікавлених органів та громадськості, використовуючи доступні засоби, включно з інформаційними технологіями.

Неправоздатність, відсторонення від посади та припинення повноважень

a. Можливі дії з боку центральних органів влади

Центральна влада забезпечує законодавчу основу, що регламентує неправоздатність, відсторонення від посади та припинення повноважень місцевих обраних представників, з огляду на ситуацію в кожній країні (або регіоні, якщо держава має федеративний устрій), і, наскільки можливо, ґрунтуючись на таких принципах.

- i. Неправоздатність як кандидата або також після виборів може виникати через:
 - брак правової, психічної або фінансової дієздатності, офіційно встановлений відповідно до закону; в таких випадках неправоздатність визначається з метою уникнути звільнення від відповідальності за виконання обов'язків;
 - остаточне засудження в кримінальному порядку за серйозну неправомірну поведінку або порушення публічної етики; строк неправоздатності залежить від тяжкості ситуації, причому суди мають значну свободу дій у визначенні такого строку;
 - рішення суду як додаткове покарання;
 - наявність можливого конфлікту інтересів; наприклад, фізичні особи не мають обіймати посаду, на якій вони здійснюватимуть нагляд за собою або близьким родичем;
 - одночасне обіймання іншої виборної посади, що заважало б обраному представникові виконувати свої обов'язки належним чином, згідно з законом.
- ii. Дострокове відсторонення від посади може бути:
 - викликане рішенням, тобто звичайною відставкою, відповідної особи;
 - викликане судовим рішенням, зокрема в разі серйозної неправомірної поведінки під час виконання службових обов'язків або в разі порушення публічної етики;
 - підтвержене місцевим органом влади або відповідною виборчою комісією в разі неправоздатності; відповідний обраний представник може оскаржувати визнання неправоздатності в суді, який зобов'язаний винести рішення в рамках термінової процедури.
- iii. Припинення повноважень місцевих обраних представників не є автоматичним, якщо ця особа перебуває під слідством, але:
 - у виняткових випадках може здійснюватися за розпорядженням центральної влади чи виборчої комісії за наявності серйозних і надзвичайних обставин, однак це рішення може переглядатися судом;
 - може здійснюватися за розпорядженням суду, якщо перебування на виборній посаді серйозно загрожує ускладнити судовий процес або спричинити шкоду, що є суттєва і яку важко усунути;

b. Можливі дії з боку місцевих органів влади

Згідно з законодавством, місцеві органи влади:

- інформують відповідний орган (суд, виборчу комісію, центральну владу) стосовно будь-якої несумісності, про яку їм стало відомо;
- накладають покарання або звертаються до уповноваженого за законом органу із запитом про покарання обраного представника відповідно до закону або до місцевих нормативних актів, ухвалених місцевим органом влади згідно з законом;
- згідно з законом припиняють на обмежений строк, у встановлених законом межах, повноваження місцевого обраного представника, що не виконує свої обов'язки (неодноразова та необґрунтована відсутність, невиконання встановлених законом обов'язків тощо); це рішення може оскаржуватися обраним представником у суді; припинення повноважень колегіальним органом може здійснюватися як на обмежений строк, так і на необмежений – у разі звернення до суду з клопотанням про припинення повноважень обраного представника;
- звертаються до суду з клопотанням про винесення рішення щодо відсторонення обраного представника від посади, особливо в разі серйозної неправомірної поведінки або явного порушення норм публічної етики, та припиняють повноваження представника до винесення судом рішення.

c. Можливі дії з боку місцевих обраних представників [\[3\]](#)

Місцеві обрані представники дотримуються норм і:

- уникають, наскільки можливо, будь-якого конфлікту інтересів або несумісності;
- сповіщають про будь-яку ситуацію, що може спричинити несумісність або конфлікт інтересів, відразу після її виникнення;
- не обіймають інших посад, що перешкоджали б ефективному виконанню ними своїх функцій обраних представників;
- поважаючи вибір своїх виборців і особливо в разі обрання за списком, уникають, наскільки можливо, зміни своєї партійної належності під час перебування на посаді.

3. Права та обов'язки обраних представників

a. Можливі дії з боку центральних органів влади

Центральні органи влади:

- встановлюють рамки законодавства, що визначають засадничі права та обов'язки місцевих обраних представників;
- сповіщають про права та обов'язки місцевих обраних представників, використовуючи різні засоби поширення наявної інформації;
- встановлюють належні процедури контролю.

b. Можливі дії з боку місцевих влад

Місцеві влади:

- накладають на обраних представників покарання за невиконання обов'язків, діючи цілком прозоро та згідно з законодавством і місцевими нормативними актами;

- перевіряють дотримання засадничих прав місцевих обраних представників іншими обраними представниками, місцевими штатними співробітниками та громадянами;
- у межах своїх повноважень, встановлених законодавством, усувають будь-які порушення прав місцевих обраних представників і карають за них.

с. Можливі дії з боку місцевих обраних представників

Місцеві обрані представники:

- виконують усі свої обов'язки та здійснюють свої права помірковано та для суспільного блага;
- декларують своє майно до і після строку своїх повноважень;
- підписуються під кодексом поведінки органу місцевого самоврядування та погоджуються на його дотримання;
- сприяють та заохочують усі заходи, що підвищують ефективність роботи служб чи відділів, які підпадають під їхню відповідальність, а також ініціативність співробітників;
- не виконують свої функції та не користуються привілеями своїх посад, аби сприяти власним прямим чи непрямим особистим інтересам або приватним інтересам окремих фізичних осіб чи груп фізичних осіб з метою одержання від цього прямої чи непрямой особистої користі;
- декларують будь-який особистий інтерес (майновий чи сімейний) у муніципальних справах і утримуються від участі в усіх дебатах та від висловлювання позиції щодо всіх питань, в яких вони мають особистий інтерес;
- дотримуються бюджетної та фінансової дисципліни, як це визначено національним законодавством, і не допускають дій, що призвели б до незаконного привласнення громадських коштів та іншого громадського майна; вони не допускають дій, що можуть спричинити використання громадських коштів та іншого громадського майна в прямих чи непрямих особистих цілях;
- відмовляються від усіх особистих подарунків чи послуг від осіб, що звертаються з проханням до органу місцевого самоврядування;
- декларують всі подарунки або послуги, отримані ними як представниками місцевого органу влади; будь-який подарунок, вартість якого перевищує певне значення, встановлене кодексом поведінки органу місцевого самоврядування, за законом належить такому органу;
- оприлюднюють підстави для всіх своїх рішень; якщо такі підстави мають зберігатися в таємниці, представники пояснюють, чому;
- сприяють усім заходам, спрямованим на підвищення прозорості в здійсненні ними своїх повноважень та в роботі адміністративних відділів, за які вони несуть відповідальність;
- виступають проти призначення та просування по службі місцевих публічних службовців та інших співробітників на інших підставах, аніж заслуги та професійні здібності, або з іншою метою, ніж ефективність роботи відділу;
- поважають незалежність, повноваження та прерогативи інших політичних призначенців і посадових осіб місцевого самоврядування і не звертаються до них із проханням зробити що-небудь, що надавало б їм пряму чи непряму особисту користь або від чого групи осіб отримали б пряму чи непряму перевагу (або утриматися від здійснення чого-небудь з метою одержання прямих чи непрямих переваг); поважають рішення, які законодавством або нормативними актами віднесені до компетенції державних службовців;
- відкрито відповідають на запитання громадян або ЗМІ про виконання ними повноважень і не розголошують інформацію, що є конфіденційною або стосується приватного життя інших осіб;
- сприяють та заохочують усі заходи, що підвищують відкритість їхніх повноважень, здійснення цих повноважень, а також функціонування служб і відділів, що перебувають під їхньою відповідальністю.

4. Відповідальність обраних представників

a. Можливі дії з боку центральних органів влади

Центральні органи влади встановлюють загальні рамки відповідальності місцевих обраних представників, чи то індивідуальної, чи то колективної як органу, за дії чи бездіяльність під час виконання своїх обов'язків.

Ці рамки ґрунтуються на таких принципах:

- будь-яка фізична чи юридична особа, якій заподіяно необґрунтований збиток в результаті дії чи бездіяльності місцевих обраних представників, має право на компенсацію шкоди;
- особиста відповідальність місцевих обраних представників обмежується випадками злісної або умисної неправомірної поведінки;
- у колегіальних органах обрані представники не несуть відповідальності за будь-які рішення, проти яких вони виступали;
- не допускається автоматичне покарання місцевих обраних представників без попереднього змагального процесу або подання апеляції до суду, який припиняє рішення;
- має існувати певна спеціалізація суддів, які розглядають відповідальність обраних представників (спеціалізовані суди чи спеціальна підготовка для суддів), або ж мають існувати незалежні спеціалізовані адміністративні органи, здатні надати висновок на запит суддів у справах, пов'язаних із місцевими обраними представниками.

b. Можливі дії з боку місцевих влад

Місцеві влади:

- швидко і повною мірою забезпечують компенсацію сторонам, постраждалим внаслідок дії чи бездіяльності їхніх обраних представників;
- вживають заходів щодо стягнення витрат з обраних представників, які спричинили шкоду своєю злісною або умисною неправомірною поведінкою;
- якомога частіше проводять поіменне голосування, використовуючи, де це можливо, сучасні методи, та оприлюднюють дані про голоси, подані обраними представниками;
- організують ефективний внутрішній нагляд за законністю, з наданням також юридичних консультацій обраним представникам за їхнім запитом;
- розглядають можливість співпраці з іншими органами місцевого самоврядування з метою досягнення домовленості про створення ризикового пулу;
- через домовленості про створення ризикового пулу чи страхові компанії забезпечують покриття фінансового ризику своєї цивільно-правової відповідальності та, де це застосовано, часткове покриття ризиків, що виникають внаслідок цивільно-правової відповідальності їхніх обраних представників;
- надають публічний доступ до повної інформації про відповідальність місцевих органів влади та відповідальність обраних представників.

c. Можливі дії з боку місцевих обраних представників

Місцеві обрані представники:

- виконують свої обов'язки ретельно й чесно;
- зводять до мінімуму ризик значної або незворотної шкоди третім особам внаслідок дії чи бездіяльності зі свого боку;

- забезпечують принаймні часткове покриття цивільно-правової відповідальності через організацію ризикових пулів або приватне страхування;
- надають уповноваженим органам повну інформацію щодо справ, за якими вони несуть відповідальність.

5. Винагорода, умови праці та зайнятість місцевих обраних представників

а. Можливі дії з боку центральних органів влади

Центральні органи влади встановлюють засади, що регламентують винагороду, умови праці та зайнятість місцевих обраних представників, виходячи з таких принципів:

- більшість місцевих обраних представників обіймають посади без виплати винагороди;
- однак місцеві обрані представники не мають зазнавати матеріальних збитків внаслідок виконання своїх службових обов'язків: їм мають компенсуватися понесені витрати та втрата професійного заробітку;
- має бути встановлений загальний порядок виплати винагороди обраним представникам, які працюють в органах місцевого самоврядування на постійній основі, але місцевому органу влади слід мати суттєву свободу у визначенні рівня оплати праці;
- має передбачатися можливість гнучкого графіка роботи осіб, які стають місцевими обраними представниками; це не має завдавати шкоди компаніям, де працюють обрані представники, – у разі збитків місцевий орган влади мусить їх відшкодувати або безпосередньо, або через спеціально створений фонд;
- особам, повний строк повноважень яких закінчився, слід надавати допомогу у відновленні зайнятості: потрібно стимулювати компанії, які утримують за обраним представником посаду на період виконання ним чи нею на постійній основі своїх повноважень на виборній посаді;
- під час розрахунку сум податків, внесків та соціальної допомоги слід брати до уваги розмір надбавок та винагороди, виплачених місцевим обраним представникам;
- суми надбавок та винагороди, отримані місцевими обраними представниками, мають оприлюднюватися; центральні органи зобов'язані готувати загальнонаціональні статистичні дані про ці надбавки та робити їх доступними для громадськості, особливо за допомогою нових інформаційних технологій;
- обраним представникам, особливо тим, що обіймають керівні посади, після закінчення строку їхніх повноважень, відповідно до закону, забороняється протягом обмеженого часу працювати на деяких роботодавців.

б. Можливі дії з боку місцевих влад

Місцеві влади:

- відшкодовують місцевим обраним представникам витрати та втрату заробітку, що виникли під час виконання ними обов'язків на виборних посадах;
- встановлюють, де це потрібно, розміри надбавок та винагороди обраним представникам, які працюють в органі місцевого самоврядування на постійній основі, в межах, встановлених законом;
- місцеві обрані представники самі не встановлюють розмір своєї винагороди; органами місцевого самоврядування створюються незалежні комісії за участю незалежних експертів, представників певних НУО та/або приватних аудиторських фірм.
- встановлюють, наскільки можливо, робочий час, сумісний з розкладом роботи добровільно обраних представників;

- у разі потреби, укладають договір страхування або здійснюють внески до спеціального фонду з метою покриття збитків третім особам, завданих змінами у графіку роботи місцевих обраних представників;
- погашають принаймні частину витрат, пов'язаних із професійною перепідготовкою або підвищенням кваліфікації обраних представників, які на постійній основі працювали на виборній посаді;
- забезпечують обладнання та персонал, потрібні для роботи місцевих обраних представників (приміщення, секретарський персонал, комп'ютерне обладнання і, в разі потреби, транспортні засоби);
- публікують, зокрема з використанням нових інформаційних технологій, розміри надбавок, винагород і компенсацій, отриманих місцевими обраними представниками.

с. Можливі дії з боку місцевих обраних представників

Місцеві обрані представники:

- чесно декларують і надають підтвердження витрат, втрати заробітку і матеріальної користі внаслідок виконання ними своїх обов'язків;
- утримуються від дій, що забезпечують їм переваги у працевлаштуванні до публічних або приватних структур, над якими вони здійснюють нагляд, з якими вони вступають у договірні відносини або які були створені під час обіймання ними посад і в результаті виконання ними своїх службових обов'язків, а також уникати роботи в таких компаніях після закінчення строку своїх повноважень, принаймні протягом розумного періоду після того, як вони завершили здійснення своїх повноважень або виконання обов'язків.

6. Навчання, інформування місцевих обраних представників і співпраця з ними

а. Можливі дії з боку центральних органів влади

Центральні органи влади:

- забезпечують наявність загальної основи, щоб навчати обраних представників, через створення навчальної мережі або компенсації частини вартості навчання;
- готують для новообраних представників довідники з правових питань і питань управління;
- готують навчальні модулі та поширюють їх серед навчальних центрів за їхніми запитами, використовуючи інформаційні технології;
- на запит місцевих влад надають їм юридичні консультаційні послуги;
- заохочують обмін досвідом між місцевими обраними представниками на семінарах, конференціях та онлайн-дискусійних форумах;
- готують інформаційні інструменти та забезпечують їхню доступність для місцевих обраних представників, бажано з використанням інформаційних технологій: статистичні дані про демографічну ситуацію, фінанси та рівень послуг, що надають в країні місцеві органи влади; інструменти управління та бенчмаркінгу для місцевих публічних послуг;
- заохочують і підтримують приватні ініціативи або ініціативи місцевих органів влади щодо навчання місцевих обраних представників;
- створюють основи для різних форм міжмуніципального, міжрегіонального та міжнародного співробітництва, заохочують його і беруть участь у ньому з метою виявлення передової практики, що стосується статусу місцевих обраних представників;
- використовуючи здебільшого нові інформаційні та комунікаційні технології, роблять доступними для громадськості національне законодавство та

положення міжнародних договорів, що стосуються статусу місцевих обраних представників, а також передову європейську практику та рекомендації міжнародних організацій у цій сфері.

b. Можливі дії з боку місцевих влад

Місцеві влади:

- організують навчання обраних представників;
- поширюють інформацію, потрібну обраним представникам, щоб виконувати свої обов'язки;
- збирають та подають до центральних органів інформацію, потрібну, щоб складати статистику та створювати інструменти порівняльного управління для місцевих органів влади;
- адаптують навчальні модулі, надані центральною владою, до потреб своїх обраних представників;
- готують і забезпечують обраних представників добіркою інформаційних ресурсів, що найбільшою мірою відповідає характеристикам конкретного органу влади та особливим потребам його представників;
- беруть участь у різних заходах з обміну досвідом на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівні щодо статусу місцевих обраних представників.

c. Можливі дії з боку місцевих обраних представників

Місцеві обрані представники:

- проходять курси навчання після свого обрання вперше;
- постійно підтримують обізнаність про зміни до законодавства та про нові інструменти управління;
- звертаються до свого органу влади за інформацією, потрібною, щоб належним чином виконувати свої обов'язки;
- беруть активну участь у заходах з обміну досвідом, організованих центральною або місцевою владою.

Розділ 3. Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів

I – Сфера дії

Стаття 1 – Визначення терміну «народний обранець»

В цілях цього кодексу термін «народний обранець» означає політика, який на місцевому чи регіональному рівні уповноважується мандатом, отриманим ним за результатами первинних виборів (шляхом прямого голосування) чи вторинних виборів (голосування членів місцевих або регіональних рад за кандидата на керівну посаду).

Стаття 2 – Визначення терміну «функції»

В цілях цього кодексу термін «функції» означає наділення повноваженнями за результатами первинних чи вторинних виборів та всі функції, що виконуються народним обранцем за цим мандатом.

Стаття 3 – Предмет кодексу

Предметом цього кодексу є визначення стандартів поведінки, що очікується від народних обранців під час виконання ними своїх обов'язків, та інформування громадян про ті стандарти поведінки, які вони мають право очікувати від своїх обранців.

II – Загальні принципи

Стаття 4 – Верховенство закону та суспільного інтересу

Народні обранці обіймають посаду за законом і повинні завжди діяти відповідно до закону.

При виконанні своїх функцій народні обранці повинні служити інтересам суспільства, а не виключно власним прямим або непрямим особистим інтересам чи приватним інтересам окремих осіб або груп з метою одержання прямої чи непрямой особистої вигоди.

Стаття 5 – Цілі виконання повноважень, що надаються мандатом

Народні обранці повинні виконувати свої функції сумлінно, відкрито і з бажанням звітувати про свої рішення.

Стаття 6 – Обмеження у виконанні повноважень, що надаються мандатом

При виконанні своїх функцій народні обранці повинні поважати повноваження та прерогативи інших народних обранців та всіх працівників державних органів.

Вони не спонукають і не допомагають будь-якому народному обранцю або будь-якому працівникові державного органу порушувати викладені тут принципи при виконанні своїх функцій.

III - Окремі зобов'язання

1. Вступ на посаду

Стаття 7 – Правила проведення передвиборчих кампаній

Передвиборчі кампанії кандидатів мають на меті надання інформації та роз'яснення їх політичних програм.

Кандидати не повинні намагатися отримати голоси будь-яким чином, крім переконливої аргументації та обговорення.

Зокрема, вони не повинні намагатися отримати голоси шляхом ганьблення інших кандидатів, застосування насильства та (або) погроз, фальсифікацій у списках виборців та (або) результатів голосування, наданням або обіцянками пільг.

2. Перебування на посаді

Стаття 8 – Заборона прихильного ставлення

Народні обранці не повинні виконувати свої функції або використовувати інші переваги свого службового становища в приватних інтересах окремих осіб або груп осіб з метою отримання прямої чи непрямої особистої вигоди від цього.

Стаття 9 – Заборона використання службового становища на власну користь

Народні обранці не повинні виконувати свої функції або використовувати інші переваги свого службового становища з метою сприяння прямим чи непрямым приватним або особистим інтересам.

Стаття 10 – Конфлікт інтересів

Якщо народні обранці мають прямий або непрямий особистий інтерес у питаннях, що розглядаються місцевими чи регіональними радами, чи виконавчими органами, вони повинні повідомити про такі інтереси до початку обговорення та голосування.

Народні обранці повинні утримуватися від участі в обговоренні та голосуванні щодо того питання, до якого вони мають прямий або непрямий особистий інтерес.

Стаття 11 – Обмеження на суміщення двох або більше посад

Народні обранці діють у відповідності до будь-яких чинних норм, які обмежують суміщення двох або більше політичних посад.

Народні обранці не обіймають будь-яких інших політичних посад, якщо це перешкоджає у виконанні ними функції народного обранця.

Вони також не мають і не виконують функцій, виборчих мандатів, роботи чи офіційних посад, якими передбачається нагляд над їх власними функціями народного обранця, або над якими вони самі повинні здійснювати нагляд на посаді народного обранця.

Стаття 12 – Виконання дискреційних повноважень

При виконанні дискреційних повноважень народні обранці не надають собі будь-яких прямих або непрямих особистих переваг і не надають будь-яких переваг будь-якій окремій особі або групі осіб з метою отримання прямої чи непрямой особистої вигоди від цього.

Будь-яке рішення повинне детально обґрунтовуватися з зазначенням усіх чинників, на яких ґрунтується дане рішення, і зокрема, чинних норм та положень, а також поясненням відповідності цього рішення таким нормам та положенням.

У разі відсутності будь-яких норм чи положень підстави для даного рішення повинні містити такі елементи, які демонструють його пропорційність, справедливість і відповідність суспільному інтересу.

Стаття 13 – Заборона корупції

При виконанні своїх функцій народні обранці утримуються від будь-якої поведінки, що може кваліфікуватися чинним національним чи міжнародним законодавством як хабарництво або як пропонування чи вимагання хабаря.

Стаття 14 – Дотримання бюджетної та фінансової дисципліни

Народні обранці повинні виконувати бюджетну та фінансову дисципліну, якою гарантується належне розпорядження державними коштами згідно з визначенням відповідного національного законодавства.

При виконанні своїх обов'язків народні обранці не допускають розтрата державних коштів та (або) грантів. Вони не допускають жодних дій, які можуть призвести до використання державних коштів та (або) грантів в прямих або непрямих особистих цілях

3. Припинення повноважень

Стаття 15 – Заборона збереження окремих посад

При виконанні своїх функцій народні обранці не повинні вживати будь-які заходи, спрямовані на забезпечення собі в майбутньому особистої професійної переваги після припинення виконання ними своїх функцій:

- в державних або приватних структурах, за якими вони здійснювали нагляд під час виконання таких функцій;
- в державних або приватних структурах, з якими вони уклали договірні відносини під час виконання таких функцій ;
- в державних або приватних структурах, утворених під час їхнього перебування на посаді та в силу повноважень, якими вони були наділені.

4. Засоби нагляду

1. Вступ на посаду

Стаття 16 – Обмеження та декларування витрат на перевиборчу кампанію
Кандидати повинні утримувати свої витрати на передвиборчі кампанії в правильному співвідношенні та в поміркованих обсягах.

Вони повинні сумлінно виконувати будь-який порядок, встановлений чинним нормативним положенням, що вимагає оприлюднення відомостей про джерело та суму надходжень на фінансування передвиборчої кампанії, а також характер та суму своїх витрат.

У разі відсутності чинних нормативних положень з цього питання вони повинні надавати цю інформацію просто на запит.

2. Перебування на посаді

Стаття 17 – Декларування інтересів

Народні обранці повинні сумлінно виконувати будь-який порядок, встановлений чинними нормативними положеннями, що вимагають оприлюднення або моніторингу їх прямих або непрямих особистих інтересів, інших повноважень, функцій чи місць роботи, змін у матеріальному стані.

У разі відсутності чинних нормативних положень з цього питання вони повинні надавати цю інформацію просто на запит.

Стаття 18 – Дотримання порядку внутрішнього та зовнішнього контролю

При виконанні своїх функцій народні обранці не заважають здійсненню будь-якого обґрунтованого належним чином і відкритого контролю з боку відповідних внутрішніх або зовнішніх органів влади.

Вони повинні сумлінно виконувати будь-яку санкцію, що підлягає негайному виконанню, або заключне рішення, прийняте такими органами.

При обґрунтуванні своїх дій або рішень, що підлягають такому контролю, вони повинні чітко розповісти про наявні заходи контролю і назвати органи, якими він здійснюється.

5. Відносини з громадськістю

Стаття 19 – Оприлюднення та обґрунтування рішень

Народні обранці несуть відповідальність перед усім місцевим населенням на період терміну дії свого мандату.

Народні обранці повинні докладно пояснювати підстави для будь-якого свого рішення з зазначенням усіх чинників, на яких дане рішення ґрунтується, і зокрема на яких нормах та положеннях, а також роз'яснити, яким чином дане рішення відповідає цим нормам та положенням.

У разі конфіденційності даної інформації, роз'яснити, на яких підставах ґрунтується дана конфіденційність.

Народні обранці повинні сумлінно відповідати на будь-який запит громадян стосовно виконання своїх функцій, підстав для їхніх дій або функціонування служб і департаментів, за які вони відповідають.

Вони повинні підтримувати і поширювати будь-які заходи, що сприяють відкритості їхніх повноважень, виконання цих повноважень або функціонування служб і департаментів, за які вони відповідають.

6. Відносини з працівниками органів місцевого самоврядування

Стаття 20 - Призначення

Народні обранці повинні забезпечувати будь-яке призначення адміністративного персоналу виключно на принципах особистих заслуг і професійних здібностей та (або) виключно за потребами даного відділу.

В питаннях призначення і підвищення на посаді народні обранці повинні приймати об'єктивні, обґрунтовані рішення з належною сумлінністю.

Стаття 21 – Повага до ролі працівників органів місцевого самоврядування

При виконанні своїх функцій народні обранці повинні демонструвати повагу до ролі підзвітних їм працівників органів місцевого самоврядування без завдання шкоди законному виконанню ними своїх ієрархічних повноважень.

Вони не повинні просити або вимагати від державних службовців вживати або не вживати будь-яких заходів, спрямованих на отримання ними прямої або непрямої особистої переваги або надання переваги окремими особам або групам осіб з метою отримання прямої або непрямої особистої вигоди від цього.

Стаття 22 – Сприяння ролі працівників органів місцевого самоврядування

При виконанні своїх функцій народні обранці повинні забезпечувати максимальне сприяння виконанню підзвітними їм працівниками органів місцевого самоврядування своїх обов'язків та завдань.

Вони повинні підтримувати та поширювати будь-які заходи, спрямовані на забезпечення кращої роботи служб або департаментів, за які вони відповідають, та мотивування відповідного персоналу.

7. Відносини із засобами масової інформації

Стаття 23

Народні обранці сумлінно, чесно та в повному обсязі відповідають на будь-який запит засобів масової інформації (ЗМІ) на інформацію стосовно виконання ними своїх функцій, але не надають будь-якої конфіденційної інформації або відомостей про приватне життя народних обранців або третіх осіб.

Вони підтримують та сприяють будь-яким заходам, які допомагають ЗМІ висвітлювати здійснення ними своїх повноважень і виконання функції, а також функціонування служб та управлінь, за роботу яких вони відповідають.

8. Інформація, поширення та інформаційні заходи

Стаття 24 – Поширення кодексу серед народних обранців

Народні обранці повинні сприяти та підтримувати будь-які заходи, що забезпечать ознайомлення і розуміння всіх положень цього кодексу та нормативних положень у цьому зв'язку, а також заявити, що вони готові керуватися положеннями цього кодексу.

Стаття 25 – Поширення кодексу серед громадян, працівників органів місцевого самоврядування та ЗМІ

Народні обранці повинні сприяти та підтримувати будь-які заходи, що сприятимуть поширенню цього кодексу серед своїх підлеглих, громадян і ЗМІ, а також покращать обізнаність цих громадян щодо принципів, які містяться в цьому кодексі.