

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОМІСІЙ З ПИТАНЬ ЕТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

МЕЛЬНИК Микола Петрович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

РИЖЕНКО Олександр Сергійович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПЕТРЕНКО Володимир Васильович - кандидат юридичних наук, докторант Академії праці, соціальних відносин і туризму

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.13>

В умовах воєнного стану спостерігається неабиякий запит суспільства на професійне і добросовісне функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування як законних виразників волі територіальних громад. Активна участь різних інститутів громадянського суспільства в сприянні високій ефективності виконання владних повноважень цими суб'єктами зумовлює потребу в переосмисленні багатьох законодавчих та підзаконних актів. Аналіз такого законодавства дозволяє стверджувати про необхідність вдосконалення правового регулювання багатьох механізмів реалізації самоврядних повноважень, одне з яких спрямоване на забезпечення контролю за дотриманням етичних норм поведінки посадовими особами місцевого самоврядування. Як засвідчує практика, в органах місцевого самоврядування створюються комісії з питань етики, які уповноважуються здійснювати такий контроль.

Необхідність наукового осмислення правового статусу комісії з питань етики в органах місцевого самоврядування зумовлюється тим, що в контексті реалізації принципів відкритості, добросовісності та підзвітності місцевого самоврядування виникають проблемні питання ефективності інституційної системи контролю за дотриманням етичних норм на рівні громад. З огляду на те, що саме органи місцевого самоврядування є найбільшчими до громадян органами владних повноважень, їхнє функціонування безпосередньо впливає на рівень довіри до місцевого самоврядування і до держави загалом.

Комісії з питань етики, які в окремих територіальних громадах створюються як дорадчі або консультативні органи, потенційно здатні відігравати вагомий роль у запобіганні порушенням службової дисципліни, у сприянні реалізації норм етичної поведінки посадовців, а також у зміцненні довіри та репутації представників місцевого самоврядування перед громадою. Проте особливості організаційно-правового забезпечення діяльності таких комісій, їхні повноваження, сфера юрисдикції, процедурна компетенція та правові наслідки їхніх рішень залишаються не зовсім врегульованими законодавством України, що створює ознаки правової невизначеності і різноманітності практик у різних громадах. Такий стан речей породжує низку викликів: від невиправданого втручання в права посадових осіб до суто формального контролю за правилами етики.

Зважаючи на розмитість законодавства України про статус комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування, різноманітність практики з відповідних питань, а також недостатність ґрунтового наукового дослідження цієї інституції в межах української правничої думки, постає об'єктивна потреба в теоретико-правовому осмисленні та обґрунтуванні оптимальних моделей функціонування таких комісій.

Ключові слова: комісія, етика поведінки, правила, орган, посадова особа, місцеве самоврядування, організаційно-правове забезпечення, контроль.

Постановка проблеми

Проблематика правового статусу комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування є багатоаспектною й характеризується низкою теоретичних та практичних суперечностей, що актуалізують потребу в його аналізі. Насамперед, відсутність чіткої норми щодо необхідності створення таких комісій зумовлює різні підходи органів місцевого самоврядування до вирішення питання організації контролю за дотриманням правил етики посадовими особами місцевого самоврядування.

Як показує практика, органи місцевого самоврядування приймають положення про постійні комісії з питань етики. Проте неврегульованість питання суб'єктної юрисдикції таких комісій викликає сумніви щодо їх спроможності здійснювати етичний нагляд у межах передбачених положеннями повноважень. Зокрема, залишається відкритим питання, чи можуть комісії з питань етики здійснювати вплив на посадових осіб місцевого самоврядування, технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування, чи їхня компетенція обмежується лише депутатським корпусом (на яких дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не поширюється). Відсутність єдиних загальнодержавних підходів до визначення правового статусу таких комісій призводить до істотних відмінностей у підходах до їх організації в різних територіальних громадах, що унеможлиблює формування узагальненої практики притягнення винних осіб за порушення правил етики до дисциплінарної відповідальності.

Окремої уваги, на нашу думку, заслуговує питання про те, чи слід розглядати комісію з питань етики як обов'язковий інструмент контролю за дотриманням етики посадовими особами місцевого самоврядування, чи вона є альтернативою іншим інструментам такого контролю в громадах. На сьогодні комісія з питань етики виглядає як допоміжний і необов'язковий інструмент у механізмі здійснення зазначеного вище контролю.

Насамкінець, варто проаналізувати питання обов'язковості врахування і правових наслідків неврахування висновків та рекомендацій комісії з питань, адресованих місцевим радам.

Таким чином, дослідження особливостей правового статусу комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування покликане з'ясувати проблемні питання інституційної невизначеності, нормативної фрагментарності, відсутності єдиної практики застосування муніципального законодавства, а також осмислити сам підхід до здійснення етичного контролю в системі місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Особливості правового статусу комісій з питань етики, що функціонують як органи контролю за дотриманням етичних норм поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, протягом тривалого часу знаходяться в колі наукових інтересів українських учених. Окремі аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в наукових роботах провідних вітчизняних дослідників, серед яких варто виокремити Л. Богачову, С. Головатого, В. Городовенку, П. Гуйвана, М. Дмитрієву, Д. Єрмоленку, М. Козюдру, В. Кравчука, Т. Кравцову, В. Крата, Ю. Матвееву, А. Приймака, П. Рабіновича, О. Стрельцову, Л. Удовика, Т. Фулей, В. Кузіну, О. Батанова, М. Баймуратова, Я. Журавля та ін. У працях цих авторів висвітлено окремі питання функціонування відповідних інституцій, що забезпечують етику поведінки суб'єктів місцевого самоврядування.

Формулювання цілей

Метою цієї наукової праці є проведення теоретико-правового аналізу чинного законодавства України, що закріплює особливості правового статусу комісій з питань етики як інституцій контролю за дотриманням правил етики поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування. Досягнення поставленої мети передбачає проведення системного аналізу нормативно-правових актів та виявлення

наєвних прогалин, а також формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу

Дотримання правил етики поведінки посадових осіб місцевого самоврядування є важливою ознакою демократичного врядування, оскільки воно забезпечує не лише правомірність, але й моральну легітимність діяльності таких посадових осіб. В Україні етика місцевого самоврядування визначається загальнодержавними нормами. Так, згідно з п.1 розділу II Загальних правил етики поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року № 72-21) (далі – *Загальні правила*), «посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальноновизнаних етичних норм поведінки» [1]. Тобто етичні норми мають обов'язковий характер і поширюються на всіх посадових осіб органів місцевого самоврядування. Однак характерною особливістю Загальних правил є те, що в їх тексті відсутній деталізований механізм реалізації контролю за їх дотриманням, зокрема щодо процедур реагування, строків розгляду, санкцій або формалізованих повноважень суб'єктів здійснення контролю.

Відповідно до п.3 розділу I Загальних правил на керівників органів та структурних підрозділів місцевого самоврядування покладено обов'язок забезпечувати дотримання етичних норм: у разі виявлення порушення вони мають вживати заходів щодо його припинення, усунення наслідків та притягнення винних осіб до відповідальності [1]. Проте відсутність законодавчо визначеної процедури обмежує практичну реалізацію цих повноважень.

Важливу роль у формуванні правового механізму контролю за дотриманням пра-

вил етики в системі місцевого самоврядування відіграє стаття 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що регламентує діяльність постійних комісій рад. Саме на підставі цієї статті більшість органів місцевого самоврядування ініціюють створення комісій з питань етики. Такі комісії розглядають питання порушення норм етики, готують висновки та рекомендації. Рекомендації постійних комісій «підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк» [2]. Це надає комісіям певну вагу в механізмі контролю за дотриманням правил етики в місцевому самоврядуванні. Однак варто звернути увагу на те, що їхні висновки та рекомендації не мають імперативної сили, що знижує потенційну ефективність такого інструменту контролю.

Це дає підстави стверджувати, що на сьогодні відсутня єдина модель етичного контролю на рівні держави, відсутні механізми дисциплінарного та іншого реагування на порушення правил етики, а діяльність комісій з питань етики як органу контролю не є загальнодержавною вимогою законодавства.

Усе це свідчить про необхідність уніфікованого підходу до врегулювання відповідних процедур, що повинні забезпечувати на загальнодержавному рівні інституційну незалежність органів з контролю за дотриманням етичних норм і прозорі механізми притягнення винних у їх порушенні осіб до відповідальності.

На підтвердження такого висновку можна навести результати опитування, проведеного Офісом Ради Європи в Україні на замовлення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та за сприяння Асоціації міст України і Всеукраїнської Асоціації об'єднаних територіальних громад. Опитування продемонструвало, що «органи місцевого самоврядування готові долучатися до встановлення та дотримання етичних норм та пра-

вил. Існує потреба громад у методичній допомозі з формування ефективних заходів забезпечення етичної поведінки в місцевих радах. Зокрема, більшість опитаних підкреслили необхідність створення додаткових методичних рекомендацій, посібників та модельних кодексів щодо вдосконалення та забезпечення дотримання правил етичної поведінки депутатами місцевих рад та інших осіб з виборними місцевими посадами. Крім того, більшість представників місцевого самоврядування – 69,2%, виступили з підтримкою відповідальності за порушення етичних правил, за умов вдосконалення таких механізмів» [3].

Таким чином, на рівні органів місцевого самоврядування спостерігається позитивна налаштованість на впровадження та дотримання етичних норм у місцевому самоврядуванні. Водночас результати опитувань та аналіз практики засвідчують об'єктивну потребу територіальних громад не лише у відповідному нормативному забезпеченні цих питань, але й у фаховій методичній підтримці, що охоплює розробку модельних кодексів етичної поведінки. Високий рівень усвідомлення громад важливості механізмів відповідальності свідчить про наявність сприятливого середовища для вдосконалення національного підходу до регулювання загальнодержавних механізмів забезпечення дотримання правил етичної поведінки посадовими особами місцевого самоврядування.

Наразі в територіальних громадах України існує розрізнена практика функціонування контрольних органів з питань етики. Так, у різних громадах органи з питань етики спрямовують свою діяльність на різних суб'єктів дотримання етичної поведінки. Зокрема, у громаді міста Львова функціонують органи з питань етики, які контролюють посадових осіб та працівників Львівської міської ради, її виконавчих органів, комунальних підприємств, установ та організацій [4]. Затверджений рішенням виконавчого комітету Львівської міськради від 30 серпня 2019 р. Кодекс посадових осіб та працівників

Львівської міської ради, її виконавчих органів, комунальних підприємств, установ та організацій переслідує таку мету: «встановити та запровадити морально-етичні принципи, а також єдині норми і правила поведінки Працівників, які, виконуючи свої службові обов'язки гідно, забезпечують авторитет, довіру і повагу мешканців міста до міської ради, а також сформувати спільне бачення майбутнього міста Львова як відповідального та успішного міста» [4]. Замість комісії з питань етики в м. Львові функціонує сектор з питань доброчесності та запобігання корупції департаменту «Адміністрація міського голови». Саме на цей орган покладено повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням норм Кодексу. Окрім цього, сектор «публічно звітує 1 раз на рік про результати контролю за дотриманням Працівниками норм Кодексу» [4].

Такий підхід засвідчує прагнення до професіоналізації етичного нагляду шляхом передання відповідних функцій спеціалізованому структурному підрозділу, наділеному фаховою компетенцією та управлінськими ресурсами. Водночас цей приклад демонструє, що ефективний контроль за етикою може здійснюватися не лише на рівні депутатських комісій, а й через управлінську вертикаль, за умов належного правового регулювання та організаційної автономії відповідного підрозділу.

Існують громади, у яких функціонують комісії з питань етики, на які покладено повноваження щодо здійснення контролю лише депутатів ради. Так, відповідно до п.п. 4.5.7. та 4.5.8. Положення про постійні комісії Рокитнянської селищної ради Білоцерківського району Київської області восьмого скликання, затвердженого рішенням Рокитнянської селищної ради № 15-02-VIII від 10.12.2020 р., комісія з питань регламенту, депутатської діяльності та етики, дотримання законності, охорони громадського порядку, захисту прав і законних інтересів громадян «готує та надає рекомендації, пропозиції на розгляд селищної ради з питань депутатської діяльності, додержання норм депу-

татської етики, роботи депутата в раді, а також слідкує за дотриманням депутатами норм етики та моралі, розглядає скарги на депутатів, виносить на розгляд ради питання про невиконання депутатами своїх обов'язків, порушення норм депутатської етики» [5].

Такий підхід обумовлений, з одного боку, намаганням забезпечити політичну прозорість і підзвітність виборних осіб перед громадою, а з іншого – обмеженим колом повноважень, закріплених у відповідних положеннях. У таких випадках діяльність комісії, як правило, зосереджується на розгляді звернень щодо порушень норм депутатської етики, конфлікту інтересів, участі в засіданнях та дотримання регламенту, але не охоплює службову поведінку посадових осіб виконавчих органів чи апарату ради.

Це свідчить про фрагментарність підходів до організації етичного контролю на місцевому рівні, що, у свою чергу, породжує дисбаланс у регулюванні стандартів поведінки всередині одного органу самоврядування. Така ситуація вимагає переосмислення цієї проблеми, оскільки етика публічної служби має бути всеохоплюючою, а не обмеженою лише до депутатського корпусу. Запровадження єдиних підходів до формування повноважень етичних комісій могло б забезпечити системний та цілісний моніторинг етичної поведінки всіх суб'єктів місцевого врядування.

В окремих громадах комісії з питань етики уповноважені розглядати питання дотримання етики і депутатами, і посадовими особами ради та її органів. Наприклад, відповідно до розділу 4 Положення про постійні комісії Дубовецької сільської ради Івано-Франківської області, затвердженого рішенням ради від 11 грудня 2020 року, постійна комісія з питань прав людини, законності, депутатської діяльності, етики та регламенту «опікується питаннями, пов'язаними із врегулюванням конфлікту інтересів (у тому числі здійснює контроль за дотриманням сільським головою, секретарем, депутатами ради вимог ч. 1 ст. 59-1 Закону України «Про місце-

ве самоврядування в Україні» щодо процедур врегулювання конфлікту інтересів), надає сільському голові, секретарю та депутатам ради консультації та роз'яснення щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, поведіння з майном, що може бути неправомірною вигодою та подарунками» [6]. Ця громада демонструє приклад системного впровадження етичного нагляду, наділивши постійну комісію з питань прав людини, законності, депутатської діяльності, етики та регламенту повноваженнями щодо контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері врегулювання конфлікту інтересів усіма ключовими суб'єктами місцевого самоврядування.

Такий підхід дозволяє не лише забезпечити єдність підходів до контролю за дотриманням правил етики для основних суб'єктів місцевого самоврядування в громаді, а й посилює інституційну спроможність ради впливати на формування етичної культури.

Існують такі комісії з питань етики, які лише формально в назві мають слово «етика», а серед повноважень це слово навіть жодного разу не згадується. Прикладом органу місцевого самоврядування з такою комісією є Івано-Франківська районна рада, яка затвердила своїм рішенням від 10 грудня 2020 року № 11/2020 Положення про постійну комісію районної ради з питань законності, регламенту, депутатської діяльності та етики, розвитку місцевого самоврядування та захисту прав людини [7]. Цей приклад демонструє розрив між формальним та реальним змістовним наповненням діяльності, що унеможливує ефективне функціонування етичного контролю та свідчить про недостатню увагу до питань дотримання правил етики.

Висновок

Аналіз організаційно-правового забезпечення функціонування комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування свідчить про нагальну потребу в його вдосконаленні шляхом уніфікації підходів чинного законодавчого регулювання цієї

сфери. Станом на сьогодні етичні комісії створюються на основі нормативних положень місцевих рад, що призводить до значної варіативності в їхньому статусі, структурі, компетенції та ефективності. У частині громад ці комісії обмежуються лише розглядом питань депутатської поведінки, в інших – наділені ширшими повноваженнями, зокрема здійснюють контроль за дотриманням етичних норм посадовими особами. Водночас у ряді випадків назва комісії містить згадку про етику, але її повноваження жодним чином не відображають відповідних функцій, що свідчить про формальність підходу до організації етичного контролю.

Така фрагментарність і неоднорідність є прямим наслідком відсутності чіткого законодавчого механізму, який би уніфікував засади створення, статус та функціональне наповнення комісій з питань етики в системі місцевого самоврядування. Нормативна невизначеність унеможливорює ефективне забезпечення високих стандартів етичної поведінки, стримує розвиток етичної культури та не забезпечує належного рівня підзвітності посадовців перед громадою. Тому актуальним є прийняття законодавчих змін, які б передбачали обов'язковість створення в кожній громаді етичних комісій з чітко окресленими повноваженнями, процедурами, відповідальністю та організаційним забезпеченням їх діяльності.

Література

1. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року № 72-21). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16?find=1&text#Text>

2. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

3. Дотримання правил етики в органах місцевого самоврядування: презентовано результати опитування. 20.10.2023. НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/dotrymannya-pravyl-etyky-v-organah-mistsevogo-samovryaduvannya-prezentovano-rezultaty-opytuvannya/>

4. Кодекс етичної поведінки посадових осіб та працівників Львівської міської ради, її виконавчих органів, комунальних підприємств, установ та організацій. – Режим доступу: <https://lmpk.lte.lviv.ua/images/kd.pdf>

5. Положення про постійні комісії Рокитнянської селищної ради Білоцерківського району Київської області восьмого скликання. Затверджене рішенням Рокитнянської селищної ради № 15-02-VIII від 10.12.2020 р. – Режим доступу: <https://rokytnyanska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-postijni-komisii-08-50-27-28-01-2021/>

6. Положення про постійну комісію районної ради з питань законності, регламенту, депутатської діяльності та етики, розвитку місцевого самоврядування та захисту прав людини. Затверджене рішенням Івано-Франківської районної ради від 10 грудня 2020 року № 11/2020. – Режим доступу: <https://rairada-if.gov.ua/polozhennia-pro-postiini-komisii-raionnoi-rady/36-polozhennya-pro-postiinu-komisiiu-raionnoi-rady-z-pytan-zakonnosti-rehlamentu-deputatskoi-diialnosti-ta-etyky-rozvytku-mistsevoho-samovriaduvannia-t-a-z-a-k-h-y-s-t-u-p-r-a-v-l-i-u-d-y-n-y-u-t-m-source>.

7. Положення про постійні комісії Дубовецької сільської ради Івано-Франківської області. Затверджене рішенням ради від 11 грудня 2020 року. – Режим доступу: https://dubovecka-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-postijni-komisii-13-46-44-05-02-2024/?utm_source.

АНОТАЦІЯ

In conditions of martial law, there is a significant demand from society for the professional and honest functioning of local government bodies and officials as legitimate representatives of the will of territorial communities. The active participation of various civil society institutions in promoting the high efficiency of the exercise of power by these entities necessitates the rethinking of many legislative and regulatory acts. An analysis of such legislation allows us to state the need to improve the legal regulation of many mechanisms for the implementation of self-government powers, one of which is aimed at ensuring control over compliance with ethical norms of behavior by local government officials. As practice shows, ethics commissions are created in local government bodies, which are authorized to exercise such control.

The need for a scientific understanding of the legal status of ethics commissions in local government bodies is due to the fact that in the context of implementing the principles of openness, integrity and accountability of local government, problematic issues arise regarding the effectiveness of the existing institutional system of monitoring compliance with ethical norms at the community level. Given that local government bodies are the closest authorities to citizens, their functioning directly affects the level of trust in local government and the state as a whole.

Ethics commissions, which are created in individual territorial communities as advisory or consultative bodies, are potentially capable of playing a significant role in preventing violations of official discipline, in promoting the implementation of norms of ethical behavior of officials, as well as in strengthening the reputational responsibility of local government representatives before the community. However, the legal status of such commissions, their powers, jurisdiction, procedural competence and legal consequences of their decisions remain not fully regulated by the legislation of Ukraine, which creates signs of legal uncertainty and diversity of practices in different communities. This state of affairs gives rise to a number of challenges: from unjustified interference with the rights of officials to purely formal control over the rules of ethics. Given the vagueness of the legislation of Ukraine on the status of ethics commissions in local government bodies, the diversity of practice on relevant issues, as well as the lack of thorough scientific research of this institution within the framework of Ukrainian legal thought, there is an objective need for a scientific rethinking and analysis of possible models of functioning of such commissions.

Keywords: commission, ethics of behavior; rules, body, official, local government, legislation, control.