ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ 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/NP.2025.1.55

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України спричинила масштабні трансформаційні процеси у всіх сферах суспільного життя, особливо проявляючись у житті територіальних громад. Під час оборони країни значно зросла суспільна потреба у зміцненні довіри до усіх суб'єктів владних повноважень, в тому числі й до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це зумовило необхідність аналізу рівня ефективності чинного законодавства в частині належного забезпечення механізмів реалізації принципів відкритості, прозорості та контрольованість діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування з боку територіальних громад.

Ефективність вирішення питань місцевого значення безпосередньо залежить від рівня інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, здатності їх представників повною мірою реалізовувати закріплені за ними функції та повноваження. Через це наукові дослідження функціонального наповнення компетенцій органів та посадових осіб місцевого самоврядування крізь призму принципів відкритості, прозорості та контрольованості громадою набувають особливої актуальності.

Аналіз законодавчих засад організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні дозволяє виявити як позитивні тенденції розвитку, так і очевидний внутрішній дисбаланс, зокрема у сфері регулювання питань етики. Одним із важливих аспектів забезпечення довіри громади до її органів та посадових осіб є впровадження ефективних механізмів дотримання правил етики. Дотримання етичних норм посадовими особами місцевого самоврядування не лише формує імідж відкритості та прозорості, а й контрольованості влади.

Однак практика реалізації повноважень у цій сфері в різних територіальних громадах України є неоднаковою. Зокрема, питання контролю за дотриманням етичних норм розв'язується різними способами: у одних громадах воно покладається безпосередньо на керівника органу, в інших – на спеціально створені комісії з питань етики. Водночас, навіть за наявності таких комісій, їх повноваження значною мірою варіюються залежно від громади, що свідчить про відсутність єдиного законодавчого алгоритму вирішення цього питання.

Це не зовсім узгоджується із закріпленим в частині другій статті 19 Конституції України принципом правової визначеності, адже відповідно до цієї статті «органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Системні розбіжності у реалізації повноважень свідчать про нагальну потребу у розробці чітких нормативно-правових механізмів, які б уніфікували підходи до визначення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, регламентації та контролю за дотриманням правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування.

На нашу думку, одним із перспективних напрямів розвитку цього інституту місцевого самоврядування є закріплення на законодавчому рівні обов'язковості створення органами місцевого самоврядування постійно діючого органу (як в більшості громад зараз це можуть бути постійні комісії ради з питань етики). На цей орган мають бути покладені чітко визначені повноваження щодо вирішення питань дотримання етики посадовими особами місцевого самоврядування та механізми їх реалізації.

Ключові слова: комісія, повноваження, етика поведінки, правила, орган, посадова особа, місцеве самоврядування, правове регулювання, контроль.

Постановка проблеми

Проблематика реалізації повноважень комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування набуває особливої гостроти в умовах муніципальної реформи та поглиблення децентралізації влади в Україні. Серед очевидних і водночас системних проблем можна відзначити відсутність уніфікованого загальнодержавного підходу до визначення обсягу та характеру повноважень таких комісій. Це означає, що навіть за наявності формально подібних функцій (як-от запобігання порушенням правил етики посадових осіб місцевого самоврядування, фіксація конфлікту інтересів, консультування посадових осіб) у різних територіальних громадах ці функції реалізуються в принципово різних формах та обсягах.

Ця ситуація створює правову асиметрію: в одній громаді комісія з етики є впливовим органом із чітко закріпленими процедурами, правом ініціювати дисциплінарне провадження, надавати обов'язкові до розгляду висновки, а в іншій – її повноваження обмежуються дорадчою діяльністю, часто без нормативно визначеної процесуальної форми. У деяких громадах комісії взагалі не створюються, а питання етики делегуються голові ради чи секретареві, що суперечить принципам розмежування владних повноважень і створює ризики упередженості цих суб'єктів етичного контролю.

Таке розмаїття зумовлює низку додаткових проблем. Зокрема, відсутність єдиних процедур розгляду звернень про порушення етичних норм призводить до правової невизначеності як для заявників, так і для самих посадовців. У результаті, ідентичні ситуації можуть мати кардинально відмінні наслідки – в одній громаді особа може бути притягнута до відповідальності за некоректну поведінку, в іншій – уникнути будь-якого реагування з боку суб'єктів етичного контролю.

Різні підходи до локального правового регулювання повноважень комісій унеможливлюють формування національної практики застосування законодавства про місцеве самоврядування в частині контролю за дотриманням правил етики посадовими особами місцевого самоврядування. Відсутність загальнодержавних положень, типових регламентів або методичних рекомендацій щодо діяльності комісій з етики не лише гальмує професіоналізацію їх діяльності, а й не дозволяє громадянам оцінити роботу органу влади з позицій прозорості, відкритості та доброчесності.

Таким чином, без загальнодержавного правового регулювання повноважень етичних комісій в органах місцевого самоврядування інститут етичного контролю залишається вразливим до суб'єктивізму та політичного тиску, що підриває рівень довіри територіальної громади до органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Огляд сучасних наукових досягнень юридичної науки засвідчує сталий інтерес українських дослідників до проблематики правового регулювання повноважень комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування. У працях вітчизняних науковців, зокрема Л. Богачової, В. Кравчука, Т. Кравцової, Ю. Матвєєвої, А. Приймака, П. Рабіновича, О. Стрельцової, Л. Удовика, Т. Фулей, В. Кузіної, О. Батанова, М. Баймуратова висвітлюються окремі аспекти функціонування інституцій, що відповідають за дотримання правил етики посадовими особами місцевого самоврядування.

Формулювання цілей

Метою даного наукового дослідження є здійснення теоретико-правового аналізу повноважень комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування України. У межах поставленої мети передбачається проведення всебічного аналізу чинних нормативно-правових актів, вивчення питання наявних у ньому прогалин, недоліків і правових колізій, а також розроблення обґрунтованих наукових пропозицій щодо удосконалення правового регулювання діяльності зазначених комісій з урахуванням принципу правової визначеності.

Виклад основного матеріалу

Ефективне функціонування будь-яких органів владних повноважень безпосеред-

ньо залежить від того, наскільки повно, чітко та системно визначені їх функції і повноваження на рівні законодавства. Відсутність належного законодавчого регулювання призводить до невизначеності, яка унеможливлює не лише якісне виконання поставлених завдань, а й відкриває простір для зловживань, подвійного трактування норм або ж ухилення від відповідальності.

Повнота правового забезпечення слугує своєрідною рамкою, в межах якої здійснюється як організаційна, так і контрольна діяльність. Саме завдяки чітко визначеним повноваженням можна сформувати прозорі критерії оцінювання результативності, обґрунтованості рішень, а також їх відповідності інтересам територіальної громади. Якщо громада або її представницькі органи не можуть однозначно ідентифікувати межі компетенції того чи іншого органу чи посадової особи, контроль за їхньою діяльністю втрачає сенс.

Для територіальних громад, громадських організацій, засобів масової інформації чи окремих громадян чітке правове регулювання повноважень органу, щодо якого здійснюється громадський контроль, є ключовим інструментом реалізації принципів прозорості й відкритості. Це дозволяє виявляти порушення, формулювати обґрунтовані претензії, вимагати відповідальності. Відповідно, чим вичерпніше сформульовано законодавство, тим ефективніше можуть діяти як самі органи владних повноважень, так і суспільство в процесі здійснення громадського контролю за їх діяльністю. У цьому контексті ефективність етичних комісій або інших аналогічних органів місцевого самоврядування прямо корелює з рівнем деталізації їх повноважень у локальних та загальнодержавних нормативних актах. Без відповідного правового забезпечення повноважень така комісія ризикує стати номінальною структурою, не здатною ані притягнути порушників правил етики до відповідальності, ані гарантувати прозорість у діяльності посадових осіб.

В Загальних правилах 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) немає жодної згадки про органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за дотримання правил етики посадовими особами місцевого самоврядування [1].

В статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюються загальні повноваження постійних комісій рад [2]. Однак правова природа таких повноважень не дозволяє таким комісіям здійснювати неупереджений реальний контроль за дотримання правил етики в місцевому самоврядуванні.

На практиці у великих територіальних громадах спостерігається нормативне закріплення широкого кола повноважень органів з питань етики. Наприклад, відповідно до рішення Одеської міської ради від 11.11.2015р. №2-VII «Про затвердження положення про постійні комісії ради» (з подальшими змінами) за комісією з питань етики Одеської міської ради закріплено повноваження щодо «здійснення контролю за дотриманням депутатами ради Регламенту ради, правил депутатської етики; розгляд відповідних скарг та внесення пропозицій щодо застосування заходів впливу до депутата, який порушив відповідні норми і правила; розгляд зауважень та пропозицій юридичного департаменту Одеської міської ради до проєктів рішень ради в разі, якщо суб'єкт внесення проєкту рішення не згоден з такими зауваженнями і пропозиціями; здійснення контролю за дотриманням вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо публічного оголошення під час засідання ради про конфлікт інтересів, у разі його наявності; надання консультацій та роз'яснень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів при прийнятті радою рішень» та ін. [3].

Цікавою деталлю аналізованого питання є також те, що ради територіальних громад приймають єдине положення про постійні ради, в якому окремими статтями передбачаються норми щодо повноважень конкретних створених радою комісій. На нашу

думку, такий підхід до визначення повноважень комісій не зовсім вдалий з точки зору нормотворчої техніки. Краще було розробити і прийняти загальне положення про постійні комісії ради. А щодо конкретних створених радою комісій варто було б приймати окремі положення, в яких би чітко відображалися особливості та повноваження таких комісій.

На відміну від великих територіальних громад, у менших ситуація значно інша. Можна навести досить багато прикладів територіальних громад, у яких комісії з питань етики мають доволі обмежений обсяг повноважень, часто зосереджений на формальних процедурах без реального інструменту впливу.

Так, у Козівській селищній раді (Тернопільська область) комісія формально існує у складі постійної комісії з питань прав людини, законності, депутатської діяльності, етики та регламенту, однак її діяльність зосереджена на дотриманні норм етики лише депутатами, а також на вирішення питань, пов'язаних із врегулюванням конфлікту інтересів (у тому числі здійсненні контролю за дотриманням селищним головою, секретарем, депутатами ради вимог ч. 1 ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо процедур врегулювання конфлікту інтересів) [4]. Жодних інших повноважень щодо контролю за порушенням правил етики посадовими особами місцевого самоврядування, а також процедур ініціювання дисциплінарної відповідальності чи санкцій проти посадовців комісія не має, що свідчить про суто консультативний характер її діяльності.

Схожа ситуація спостерігається у Понінківській селищній ОТГ (Хмельницька область), де комісія уповноважена лише розглядати додержання норм депутатської етики [5]. Такий вузький обсяг компетенції не дозволяє здійснювати повноцінний етичний контроль за дотриманням правил етики посадовими особами місцевого самоврядування, обмежуючи діяльність комісії здебільшого до формального реагування без інструментів реального впливу. Це ще раз засвідчує декларативний характер локального правового регулювання контролю за дотриманням правил етики в окремих громадах і підкреслює необхідність нормативного унормування мінімального переліку повноважень таких комісій на національному рівні.

Наведені приклади ілюструють обмеженість правового забезпечення таких інституцій. У цих громадах комісії, попри наявність формальної назви «етичні», фактично не мають повноважень ініціювати дисциплінарні справи, накладати санкції чи контролювати виконання власних рекомендацій. Їх роль звужується до дорадчої, і навіть ця функція часто виявляється декларативною.

Через розбіжність в обсязі повноважень комісій громади самотужки формують правові «рамки» діяльності етичних органів. У результаті, ефективність їхньої роботи залежить не від законодавчої основи, а від політичної волі та позиції місцевої влади. Для громади дуже часто це означає, що можливість контролю за дотриманням правил етики посадовцями має мінімальний вплив. Громадськість, журналісти, представники органів місцевого самоврядування опиняються у ситуації, коли обґрунтована критика не завжди може бути підкріплена юридичними наслідками. Це підриває довіру до органів та посадових осіб місцевого самоврядування й потребує законодавчого втручання для встановлення єдиних повноважень і механізмів відповідальності.

Окрім зазначеного, відсутність єдиних в державі методичних рекомендацій або типових положень ускладнює навіть порівняльне оцінювання ефективності таких комісій. У результаті, правове регулювання цих питань перетворюється не на інструмент правової відповідальності, а на декларативну норму, реалізація якої залежить від політичної волі чи адміністративного ресурсу конкретної громади. Усі ці проблеми відкривають широке поле для подальших наукових досліджень, зокрема в частині уніфікації повноважень, розробки типових процедур етичного контролю, а також нормативного розмежування консультативної та правозастосовної функцій комісій з етики.

У контексті удосконалення правового регулювання діяльності комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування

в Україні доцільно сформулювати такі законодавчі пропозиції, які б ґрунтувалися на принципах правової визначеності, відкритості та прозорості. На нашу думку, сьогодні існують достатні причини внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом доповнення статті 26 (повноваження сільської, селищної, міської ради) новим пунктом про обов'язковість утворення постійної комісії з питань етики. Окрім цього, необхідно уточнити ст. 59-1 щодо врегулювання конфлікту інтересів, надавши комісіям відповідний правовий статус у розгляді таких ситуацій. Також цілком слушно було б визначити вимогу про затвердження положення про комісію з етики на основі типового зразка, затвердженого Кабінетом Міністрів або Міністерством розвитку громад. В такому типовому положенні варто було б передбачити єдиний підхід до структури комісії (кількість членів, квоти від депутатського корпусу, представників громадськості), регламент діяльності: процедура розгляду скарг, порядок ухвалення рішень, строки та наслідки їх виконання, механізм координації з НАЗК або іншими антикорупційними органами у разі виявлення порушень, що мають ознаки правопорушення, опис санкцій або форм правової відповідальності та ін.

Висновок

Таким чином, зроблений аналіз засвідчує, що на сьогодні правове регулювання повноважень комісій з питань етики в органах місцевого самоврядування є фрагментарним, нерівномірним і здебільшого несистемним. В умовах децентралізації та зростання ролі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення така ситуація становить певну загрозу, адже етичний контроль в багатьох громадах має ознаки формальності.

Диспропорція в обсязі повноважень комісій, відсутність єдиного законодавчого підходу до врегулювання цих відносин та недостатня процедурна визначеність їх дій свідчать про серйозну нормативну прогалину в законодавстві про місцеве самоврядування. Наслідком цього є зниження довіри громадян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також слабка реалізація механізмів громадського контролю.

У цьому контексті першочерговим завданням має стати розроблення чіткого правового інструментарію для визначення повноважень, процедур та організаційних засад діяльності комісій з питань етики. Такий інструментарій повинен базуватися на принципах правової визначеності, пропорційності та єдності правозастосування. Уніфікація законодавства і впровадження типових положень дозволили б не лише підвищити ефективність цих органів, а й посилити етичні засади в місцевому самоврядуванні, гарантувавши територіальним громадам реальні, а не ілюзорні механізми впливу на етичну поведінку посадових осіб.

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. Про затвердження положення про постійні комісії ради (з подальшими змінами). Рішення Одеської міської ради від 11.11.2015р. №2-VII. – Режим доступу: https://deputat.odessa.ua/commissions/postiyna-komisiya-z-pitan-reglamentu-deputatskoi-etiki-ta/

4. Положення про постійні комісії Козівської селищної ради. Затверджене рішенням сесії Козівської селищної ради від 27 листопада 2020 року № 13. – Режим доступу: https://kozova-rada.gov.ua/postijni-komisii-08-24-52-11-03-2021/?utm

5. Положення про постійні комісії Понінківської селищної ради VIII скликання. – Режим доступу: https://poninkivska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-postijni-komisii-21-09-09-27-11-2020/?utm

SUMMARY

The full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine has caused large-scale transformation processes in all spheres of public life, especially in the life of territorial communities. During the defense of the country, the public need to strengthen trust in all subjects of power, including local government bodies and officials, has significantly increased. This has necessitated the analysis of the level of effectiveness of current legislation in terms of properly ensuring the mechanisms for implementing the principles of openness, transparency and controllability of the activities of local government bodies and officials by territorial communities.

The effectiveness of resolving issues of local importance directly depends on the level of institutional capacity of local government bodies, the ability of their representatives to fully implement the functions and powers assigned to them. Because of this, scientific research into the functional fulfillment of the competencies of local government bodies and officials through the prism of the principles of openness, transparency and controllability by the community becomes particularly relevant.

Analysis of the legislative framework for the organization and activities of local government bodies in Ukraine allows us to identify both positive development trends and obvious internal imbalances, in particular in the field of regulating ethics. One of the important aspects of ensuring the community's trust in its bodies and officials is the implementation of effective mechanisms for observing the rules of ethics. Compliance with ethical norms by local government officials not only creates an image of openness and transparency, but also control over the government.

However, the practice of exercising powers in this area in different territorial communities of Ukraine is not the same. In particular, the issue of monitoring compliance with ethical norms is resolved in different ways: in some communities it is entrusted directly to the head of the body, in others - to specially created ethics commissions. At the same time, even if such commissions exist, their powers vary significantly depending on the community, which indicates the absence of a single legislative algorithm for resolving this issue.

This is not entirely consistent with the principle of legal certainty enshrined in Part Two of Article 19 of the Constitution of Ukraine, because according to this article, "local self-government bodies and their officials are obliged to act only on the basis, within the limits of their powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine". Systemic discrepancies in the exercise of powers indicate an urgent need to develop clear regulatory and legal mechanisms that would unify approaches to determining the scope of powers of local self-government bodies, regulating and monitoring compliance with the rules of ethical behavior of local self-government officials. In our opinion, one of the promising areas for the development of this institution of local self-government is to establish at the legislative level the obligation for local self-government bodies to create a permanent body (as in most communities these can now be permanent committees of the ethics council), which must be entrusted with clearly defined powers at the law level to resolve issues of compliance with ethics by local self-government officials and mechanisms for their implementation.

Keywords: commission, authority, ethics of behavior, rules, body, official, local government, legal regulation, control.