



ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

**Страсбург, 5 серпня 2022 року
CEGG/LEX(2022)1**

**Висновок щодо проєкту Закону України
«Про службу в органах місцевого самоврядування»
(№ 6504)**

Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго врядування
Департаменту демократії і врядування Генерального директорату — II з питань демократії
Ради Європи

Резюме

Законопроект № 6504 є оновленою версією попередніх законодавчих ініціатив, які свого часу не були фіналізовані. Він стосується організації служби в органах місцевого самоврядування України на всіх рівнях і спрямований на підвищення якості врядування та впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, першою чергою завдяки підвищенню якості добору через урахування особистих якостей та компетентності, створенню умов для професійного розвитку, встановленню вищого розміру оплати праці та забезпеченню перспектив для просування по службі.

Зокрема, законопроект є важливим кроком на шляху до гармонізації положень державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; він чітко розмежує виборні та адміністративні/професійні посади в органах місцевого самоврядування; регулює питання щодо патронатної служби; удосконалює процедури відкритого добору на підставі конкурсної процедури, запобігання політизації службовців/-виць місцевого самоврядування, їхньої професійної підготовки та підвищення кваліфікації. У ньому також розглядаються етичні питання (ситуації конфлікту інтересів, принцип несумісності, загальні правила підзвітності) у тісному взаємозв'язку з іншим відповідним законодавством, наприклад, у сфері боротьби з корупцією.

Прийняття законопроекту матиме результатом покращення поточної ситуації. Проте залишається кілька проблемних аспектів, щодо яких необхідно розглянути вжиття додаткових заходів. А саме:

- досі неповне розмежування понять виборних посадових осіб і професійних службовців/-виць на всіх рівнях врядування; поняття «посадова особа» та «працівник патронатної служби» можна додатково уточнити;*
- обмеження, встановлені для службовців/-виць місцевого самоврядування щодо членства в політичних партіях, занадто суворі; можна знайти кращий баланс;*
- аспекти конфіденційності слід враховувати на деяких етапах процесу добору адміністративного персоналу; слід переглянути склад конкурсних або дисциплінарних комісій;*
- структуру заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів можна ще більше вдосконалити;*
- слід переглянути різні правила добору, що застосовуються до професійних службовців/-виць місцевого самоврядування та окремо до виборних посадових осіб місцевого самоврядування;*
- необхідне належне планування та підтримка на етапі впровадження закону, де для забезпечення його належного та послідовного застосування потрібні супровід та моніторинг; деякі аспекти потребують особливої уваги, наприклад, нарощування потенціалу для удосконалення системи оплати праці, базованої на*

результатах, та врахування гендерної проблематики; усе це означає належний методичний супровід та вчасне фінансування.

Загалом, проєкт відповідає положенням Хартії, передовій європейській практиці та попереднім рекомендаціям міжнародних партнерів, а також зобов'язанням, узятим українською владою і визначеним у Плані відновлення, розробленим Національною радою з відновлення України від наслідків війни, який було презентовано в липні 2022 року.

I. Вступ

1. Цей Висновок підготовлено у відповідь на запит голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування до Ради Європи від 21 січня 2022 року. Він напрацьований Генеральним директором — II з питань демократії Ради Європи — [Центром експертизи доброго врядування](#) (тут і надалі — «Центр експертизи») — на основі матеріалів його експертної команди (національних консультанток Олени БОЙКО та Лесі ФЕДЧЕНКО, а також міжнародних консультантів Арно ДЮРАНТОНА (Arnaud DURANTHON) та Соріна ІОНИЦЕ (Sorin IONITĂ) в рамках [Програми](#) «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». За останні десять років Рада Європи через свій Центр експертизи здійснила кілька правових експертиз законопроектів, що стосуються служби в органах місцевого самоврядування України (ці проекти не були прийняті): у 2012 році ([CELGR/LEX 3/2012](#)), у 2016 році ([CELGR/LEX\(2016\)4rev](#)) та у 2018 році ([CELGR/LEX\(2018\)1](#)). І ці експертизи залишаються актуальними.

2. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування є важливою умовою подальшої децентралізації в Україні. Поточний законопроект № 6504 є оновленою та доопрацьованою версією попередніх законодавчих ініціатив: законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 1223 від 2 вересня 2019 року та відповідного законопроекту № 8369 від 17 травня 2018 року. Він передбачає «встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами та громадянками України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування з метою покращення умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою»¹.

3. У цьому Висновку розглядається відповідність поточного тексту положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та іншим європейським стандартам, як от Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи ([CM/Rec\(2022\)2](#)) щодо демократичної підзвітності виборних представників/-ць і виборних органів на місцевому та регіональному рівнях, а також кращим практикам інших держав – членів Ради Європи. Законопроект містить такі важливі позитивні моменти:

- він ініціює «автономне» законодавство про службу в органах місцевого самоврядування. Законопроект не містить посилань на Закон України «Про державну службу», але логіка основних принципів узгоджується з його положеннями, і в такий спосіб він може зменшити розрив із точки зору престижу

¹ Лист Голови Комітету Андрія КЛОЧКА на ім'я Генеральної директорки Генерального директорату – II з питань демократії Ради Європи від 21 січня 2022 року.

та ефективності між двома категоріями публічних службовців/-виць (в органах державної влади та органах місцевого самоврядування);

- він дає змогу краще розрізняти політичні та адміністративні посади в органах місцевого самоврядування;
- він регулює роботу патронатної служби;
- він створює умови для професіоналізації служби (добір на підставі відкритої конкурсної процедури, запобігання політизації службовців/-виць, професійна підготовка та підвищення кваліфікації, положення про гарантії);
- він повністю відповідає зобов'язанням, узятим українською владою, і визначеним у Плані відновлення, розробленим Національною радою з відновлення України від наслідків війни, який було презентовано на [Міжнародній конференції з питань відновлення України](#) у Лугано (Швейцарія) в липні 2022 року, зокрема, тим, які були визначені робочою групою з питань державного управління.

4. Загалом, цим законопроектом визначається чітка та амбітна організація служби в органах місцевого самоврядування України. Текст чітко спрямований на підвищення якості врядування і втілює принципи, викладені в Хартії, у ст. 6 якої визначено таке: *«Умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі»* (прим.: офіційний переклад Хартії). Добре, що ці принципи утворюють загальну структуру законопроекту, що робить його особливо збалансованим і відповідним духу європейських стандартів. Також слід зазначити, що цей законопроект:

- визначає засади служби в органах місцевого самоврядування, базуючись на 15 принципах, що робить її відповідною європейським стандартам, як от: верховенство права, законність, добросовісність, поєднання місцевих і державних інтересів, ефективність, рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, професіоналізм, політична неупередженість, прозорість, відкритість, відповідальність;
- визначає категорії та підкатегорії посад службовців/-виць місцевого самоврядування з метою створення більш організованої та прозорої служби в органах місцевого самоврядування;
- встановлює у ст. 11 чіткий і добре збалансований механізм для вирішення ситуації з виконанням незаконних наказів службовцями/-вицями місцевого самоврядування, визначаючи чіткий механізм підпорядкування;
- передбачає організацію кар'єрного просування службовця/-виці місцевого самоврядування із урахуванням інтересів служби та його або її особистості.

5. Однак, було виявлено кілька важливих проблемних аспектів, які обмежують на практиці перспективність закону і можуть створити проблеми під час його застосування; їх необхідно виправити задля повної відповідності європейським стандартам. Далі у цьому Висновку будуть проаналізовані такі важливі питання:

- A.** досі не повністю розмежовані поняття виборних посадових осіб і професійних службовців/-виць на всіх рівнях врядування; поняття «посадова особа» та «працівник патронатної служби» можна додатково уточнити;
- B.** обмеження, встановлені для службовців/-виць місцевого самоврядування щодо членства в політичних партіях, занадто суворі; можна знайти кращий баланс;
- C.** існують аспекти захисту конфіденційності (персональних даних), які необхідно враховувати, коли йдеться про пропонувану відеофіксацію конкурсного добору на посади службовців/-виць місцевого самоврядування;
- D.** ситуації, пов'язані з конфліктами інтересів, і заходи, необхідні для їх врегулювання, можна ще більше вдосконалити;
- E.** можуть виникнути проблеми, пов'язані з передбачуваною участю сторонніх експертів/-ок і представників/-ць профспілок у комісіях під час добору або дисциплінарних процедур;
- F.** як впровадити оплату праці за результатами роботи, інші фінансові аспекти та централізовану підтримку/моніторинг для забезпечення належного та послідовного застосування закону;
- G.** інші аспекти: норми законодавства про працю.

II. Аналіз

A. Відмінність між поняттями виборної посадової особи та професійного/-ої службовця/-виці не повна; поняття «посадова особа» та «працівник патронатної служби» не повністю чіткі

6. У ст. 6 законопроекту визначаються різні «посади» в органах місцевого самоврядування, до яких належать (ч. 2) *«виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах або обираються відповідною радою з числа депутатів цієї ради або затверджуються відповідною радою, наділені повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування»*. Законопроект також містить розділ XI під назвою *«Особливості служби в органах місцевого самоврядування виборних посадових осіб місцевого самоврядування»*, ст. 79-85. У ч. 2 ст. 5 законопроекту зазначається: *«Дія норм законодавства про працю поширюється на службовців місцевого самоврядування у частині відносин, не врегульованих цим Законом»*. У ч. 3 ст. 85 законопроекту зазначається: *«Заробітна плата виборної посадової особи місцевого самоврядування складається з [...]»*; у чч. 6 і 7 зазначається: *«Надбавка за вислугу років встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу виборної посадової особи місцевого самоврядування за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50 відсотків посадового окладу»* та *«Виборним посадовим особам місцевого самоврядування встановлюється місячна або квартална премія відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи органу місцевого самоврядування»*.

7. Ці положення передбачають, що посади виборних посадових осіб розглядаються нарівні з посадами на професійній публічній службі, створюючи правовий режим, спільний для обох. Проте європейські стандарти, зазвичай, розглядають їх окремо, тому що логіка їх функціонування зовсім інша: від добору до нагляду, відносин з політичними партіями, оплати або звільнення². Виборні посадові особи на місцевому рівні є політиками та політикинями (з повною або неповною зайнятістю), які були демократичним шляхом призначені громадянами та громадянками для виконання політичної програми, за яку вони проголосували. Депутати та депутатки місцевих рад більше схожі на членів та членкинь парламенту, чия легітимність визначається голосуванням; це свого роду не адміністративне призначення, а політичне призначення; воно також обмежене фіксованим мандатом; такі критерії, як пріоритетне право на просування по службі тут не застосовуються. Законопроект тяжіє до розгляду політичної легітимності в контексті трудових відносин, у чому вбачається легка недовіра до місцевої демократичної політики.

8. Для такого ставлення можуть існувати історичні причини, що ґрунтуються на граничній політизації діяльності місцевих органів влади, яка іноді могла мати місце в Україні, але рішення полягає в поліпшенні структури вираження політичних пріоритетів на рівні

² У цьому питанні цей звіт узгоджується з попереднім опублікованим аналізом: див. «Висновок щодо пропозиції про призначення заступників міського голови за конкурсною процедурою» ([CELGR/LEX\(2018\)1](#)) та «Висновок щодо проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»» ([CELGR/LEX\(2016\)4 rev](#)).

громади, паралельно з підвищенням відповідальності за рішення. Дійсно, у Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування передбачається, що «*органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму*» (прим.: офіційний переклад Хартії). Отже, діяльність публічних інституцій ґрунтується на фундаментальній відмінності між особами, які є представниками/-цями, і тими, хто є службовцями/-вицями, які працюють під керівництвом представників/-ць. У зазначеній вище Рекомендації ([CM/Rec\(2022\)2](#)) щодо демократичної підзвітності виборних представників/-ць і виборних органів на місцевому та регіональному рівнях пропонується хороше юридичне формулювання визначення виборних посадових осіб і механізмів підзвітності та відкликання, що застосовуються в їхньому випадку. До того ж цей аналіз, вочевидь, підтверджується тим фактом, що ст. 79 про виборних посадових осіб тяжіє до виключення цих осіб зі сфери застосування більшої частини закону, що певною мірою суперечить логіці їхнього включення в цей закон і дає вагомий аргумент на користь застосування набагато чіткішого окремого підходу, можливо, в іншому законі, як і в багатьох інших країнах. Якщо на виборних посадових осіб поширюватиметься дія цього закону, то під час його застосування виникатимуть постійні складнощі, коли поставатимуть питання про їхню політичну діяльність, виборчі процедури та етичні вимоги, які нерозривно пов'язані з іншими категоріями законодавства.

9. Одним із таких прикладів є проблема, що виникає у зв'язку з оплатою праці. У ст. 85 законопроекту згадується «заробітна плата», що є терміном, який традиційно використовується на позначення суми, яку хтось отримує за свою звичайну повсякденну роботу, чим *не* є діяльність більшості обранців/-ниць на місцевому рівні. Введення терміну «надбавка, яка є справедливою винагородою за виконання їхніх функцій», тобто за час, проведений на засіданнях, у комітетах та в інших непостійних заходах, пов'язаних із їхнім мандатом, більше б відповідало європейській практиці. Термін «заробітна плата» більше підходить для адміністративної посади; його поширення на депутатів/-ок місцевої ради підриває демократичний дух, згідно з яким цей мандат — це передусім зобов'язання служити спільним інтересам, що має перебувати поза логікою робочих відносин. Через це положення чч. 6 і 7 ст. 85 також викликають сумніви: вони могли бути задумані як стимул, але зрештою заохочують до «накопичення мандатів», що не відповідає меті демократичної ротації виборних осіб. Для них винагорода має другорядне значення, переслідуючи єдину мету покрити витрати часу та витрати, пов'язані з особистою професійною діяльністю виборної посадової особи, на які він або вона погоджується заради спільних інтересів. У цьому сенсі діяльність виборних посадових осіб (особливо при неповній зайнятості) радикально відрізняється від діяльності публічної посадової особи, для якої вона є звичайним джерелом його або її доходу і цілком порівнювана із будь-якою іншою професійною діяльністю.

10. Як впливає з п.1 ч.3 Прикінцевих та перехідних положень, пропонується переглянути визначення поняття *посадової особи місцевого самоврядування*: «особа, яка працює на посаді в органі місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує

заробітну плату за рахунок місцевого бюджету». Водночас у п.7 ч.1 ст.2 законопроекту зазначається, що *«посада в органі місцевого самоврядування — визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування з установленими посадовими обов'язками»*. Ці визначення потребують взаємного уточнення (наприклад, посада в органі місцевого самоврядування означає структурну одиницю органу місцевого самоврядування, визначену структурою і штатним розписом з установленими посадовими обов'язками з числа посад службовців/-виць місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування). Згадані поправки також передбачають необхідність перегляду інших законів, зокрема, кримінального, адміністративного, антикорупційного та інших законів, які визнають поняття *посадової особи місцевого самоврядування* (див., наприклад, ст. 57, 365-2, п. 3 ч. 3 приміток до ст. 368-1, ст. 368-4 Кримінального кодексу України тощо). Це особливо важливо в антикорупційному законодавстві, про що свідчить досвід інших нових держав – членів Європейського Союзу.

11. У ч. 1 ст. законопроекту вказується, що закон регулює відносини у тому числі щодо трудових відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням патронатної служби. Специфічні характеристики патронатної служби викладені в ст. 86 законопроекту. Проте залишається незрозумілим, яких посад в органі місцевого самоврядування стосується це положення, як це визначено в ст. 6 законопроекту. Багато інших аспектів законопроекту є, ймовірно, незастосовними в цьому випадку, але це залишається дещо нечітко визначеним. Тож питання про те, чи можна повністю поширити дію законопроекту на патронатну службу, залишається спірним. Наприклад, закон, ймовірно, не поширюватиметься на конкурси, просування по службі, відрядження, оскільки в ч. 1 ст. 86 сказано таке: *«Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк своїх повноважень може утворювати свою патронатну службу у межах чисельності апарату (виконавчого апарату) ради та витрат на їх утримання»*.

В. Заборона членства в партіях для службовців/-виць місцевого самоврядування

12. У ч. 2 ст. 12 законопроекту зазначається: *«Службовець місцевого самоврядування не має права: [...] 2) бути членом політичної партії, якщо він займає посаду категорії «І»*. На час служби в органах місцевого самоврядування на посаді категорії «І» особа зупиняє своє членство в політичній партії». Положеннями ст. 9-11 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) передбачається захист свободи думки, свободи вираження поглядів і свободи зібрань і об'єднань, а судова практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) затвердила це тлумачення: див., наприклад, [Керівництво до ст. 11 Конвенції](#), що ґрунтується на прецедентному праві. Ці права, звичайно, не є абсолютними та можуть обмежуватися у демократичних країнах із метою захисту громадського порядку, здоров'я чи моралі, або для захисту прав і свобод інших осіб. Прагнення до чіткого розподілу між адміністрацією і політичними партіями в Україні зрозуміле з огляду на недавній досвід, а деполітизація державної служби також становить законну мету реформи, але положення

закону повинні бути пропорційні проблемі, яка розв'язується. Дійсно, службовці/-виці місцевого самоврядування залишаються громадянами/-ками та повинні мати гарантії для здійснення нормальних громадянських прав, що передбачає можливість членства в партії. У багатьох країнах обмеження поширюються на форми вираження партійної лояльності, а не на членство в партії як таке.

С. Умови відеофіксації конкурсного відбору

13. У ч. 7 ст. 24 законопроекту, яка визначає порядок організації конкурсів на посади в органі місцевого самоврядування та визначає обов'язки конкурсної комісії, зазначено: *«Орган місцевого самоврядування забезпечує відеофіксацію конкурсного відбору на посади службовця місцевого самоврядування категорії «І» з подальшим оприлюдненням на своєму вебсайті відеозапису впродовж одного робочого дня з дня його проведення»*. Ст. 8 ЄКПЛ передбачається захист приватного і сімейного життя: *«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. 2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб»*. Європейський суд з прав людини вважає, що *«зображення людини є одним із головних атрибутів його або її особистості, оскільки воно розкриває унікальні характеристики людини та відрізняє його або її від однолітків. Таким чином, право на захист свого зображення є одним із найважливіших компонентів особистісного розвитку. Передусім це передбачає право людини контролювати використання цього зображення, включно з правом відмовити в його публікації»* (справа «Ван Ганновер проти Німеччини», 7 лютого 2012 р., §96).

14. Зображення людини без її згоди може бути використано лише для досягнення певних цілей, визначених Хартією. До того ж Загальний регламент Європейського Союзу про захист даних (ЗРЗД) і заснована на цьому законодавчому акті практика, що швидко розвивається, вказують у тому ж напрямку, і їх варто розглянути з огляду на нещодавнє отримання Україною статусу кандидата на членство. З цієї точки зору пропонується відеофіксація процесу добору та оприлюднення запису виглядають непропорційно. Хоча прагнення забезпечити прозорість під час добору звісно є похвальним, прозорість має свої межі через необхідність захисту особи від можливих шкідливих наслідків розміщення цих відеозаписів, наприклад, вплив, який трансляція невдалої співбесіди кандидата чи кандидатки може мати на інших майбутніх роботодавців. Шкідливі наслідки, викликані записом, можуть набагато переважати зацікавленість його збереженням. Також варто зважати на технічні можливості, необхідні для відеофіксації, та ситуацію, коли відсутність технічних засобів або їх недостатність можуть призвести до неможливості проведення конкурсу.

D. Загальні принципи запобігання конфліктам інтересів

15. У чинному Законі України «Про запобігання корупції» розглядаються конфлікти інтересів. Ч. 3 ст. 2 законопроекту містить пряме посилання на цей текст: *«Терміни “близькі особи”, “конфлікт інтересів”, “пряме підпорядкування”, “спеціальна перевірка”, “правопорушення, пов’язане з корупцією”, “приватний інтерес” та інші терміни у сфері запобігання корупції в цьому Законі вживаються у значенні, наведеному у Законі України «Про запобігання корупції»»*. Конфлікти інтересів також визначаються як підстава для припинення служби в органах місцевого самоврядування, коли право службовця/-виці місцевого самоврядування на службу втрачається або обмежується відповідно до зазначеного в ч. 1 ст. 72: *«[...] 6) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб, конфлікту інтересів у випадках, передбачених законом; 7) наявність у службовця місцевого самоврядування реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб»*.

16. Проаналізований тут законопроект містить посилання на положення Закону України «Про запобігання корупції». Проте цей Закон не містить жодних положень, що стосуються обмежень на вступ на службу в органи місцевого самоврядування, які на сьогоднішній день містяться в чинному законі (ст. 12), а саме: *«На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: [...] які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам»*. Відповідно до положень п. 11 ч. 3 ст. 57 законопроекту *«Дисциплінарними проступками є: неповідомлення керівника служби про виникнення відносин прямого підпорядкування між службовцем місцевого самоврядування та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення»*, що не повністю відповідає положенням антикорупційного законодавства. Зокрема, ч. 2 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що у разі виникнення ситуації прямого підпорядкування між близькими особами *«відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п’ятнадцятиденний строк. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади»*. У такий спосіб законопроект неналежно встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування, що може призвести до необґрунтованого встановлення дискреційних повноважень та створення умов для виникнення конфлікту інтересів.

17. Запобігання конфліктам інтересів і покарання за них є дуже важливими для підвищення якості врядування. Це частина принципу 6 «Етична поведінка» з [12 принципів доброго врядування](#): *«Про конфлікти інтересів має своєчасно повідомлятися, а залучені особи повинні утримуватися від участі в прийнятті відповідних рішень»*. Це також становить предмет важливої [Резолюції 434\(2018\) «Конфлікти інтересів на](#)

[місцевому та регіональному рівнях](#)». У 2020 році були прийняті [Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи з громадської етики](#), якими встановлюються чіткі положення щодо цього питання. Україна доклала значних зусиль у цьому напрямку, і Закон України «Про запобігання корупції» становить відповідну основу для роботи. То ж мета цих зауважень і наступних рекомендацій полягає в тому, щоб запропонувати кращу інтеграцію між цим текстом і законом про службу в органах місцевого самоврядування. Дійсно, якщо в іншому місці містяться спеціальні положення, які охоплюють питання вирішення проблеми конфлікту інтересів, то тут немає необхідності створювати надлишкові посилання, але за потреби слід робити перехресні посилання.

Е. Участь зовнішніх осіб і представників/-ць профспілок у роботі конкурсних і дисциплінарних комісій

18. У визначенні складу конкурсної комісії ст. 24 законопроекту передбачено: *«3. До складу конкурсної комісії можуть включатися службовці місцевого самоврядування, у тому числі з інших органів місцевого самоврядування, заступники сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, державні службовці, науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності)»*. Якість і сумлінність процесу добору є серйозною проблемою для всіх органів місцевого самоврядування. Україна зробила вибір на користь місцевого та галузевого добору. Тому необхідно сформувати комісії, які будуть здатні забезпечувати виконання такого процесу. У цьому аспекті участь службовців/-виць місцевого самоврядування, виборних посадових осіб і державних службовців/-виць виправдано їхнім досвідом і (або) належним розумінням вимог до наявних посад.

19. Проте участь науковців/-виць, фахівців/-чинь, експертів/-ок, представників/-ць громадських об'єднань з відповідним досвідом, а також представника/-ці виборного органу первинної профспілкової організації є більш сумнівною. По-перше, важко визначити об'єктивні критерії відбору науковців/-виць, фахівців/-чинь та експертів/-ок. Що означає «експерт/-ка», і яке значення його або її участь матиме для процесу добору? По-друге, присутність представників/-ць громадських об'єднань з галузевими інтересами та профспілок у комісіях може створити умови для конфлікту інтересів або навіть протекціонізму. Звісно ж, інтереси профспілкової організації не є нейтральними. Тому участь представника/-ці може призвести до дискримінації та конфліктів інтересів у процесі добору.

20. Щодо дисциплінарних процедур ч. 3 ст. 61 законопроекту передбачено таке: *«[...] До складу дисциплінарної комісії можуть включатися науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або за юридичним фахом з правом дорадчого голосу»*. З тих самих причин, про які йшлося раніше, участь науковців/-виць,

фахівців/-чинь, експертів/-ок та представників/-ць громадських об'єднань може бути проблематичною. Мета процедури полягає в застосуванні санкції, пропорційної порушенню норм, що вважається необхідним для належного функціонування органу місцевого самоврядування. Завдяки належному розумінню функціонування установи, члени та членкині комісії, про яких ідеться у попередньому пункті статті — «інсайдери» — здаються цілком здатними самостійно забезпечувати вирішення переданої їм справи. Якщо справа за своєю суттю вимагає спеціальної експертизи, можна зробити запит на письмовий висновок експерта/-ки до засідання дисциплінарної комісії. Також, із метою збереження принципу змагальності, письмова експертиза має бути подана для ознайомлення службовцю/-виці, до якого застосовується санкція, а комісії має бути подана його відповідь на експертизу.

Ф. Аспекти оплати праці, фінансового та інституційного потенціалу

21. Кілька положень законопроекту стосуються оцінки результатів роботи та премій, пов'язаних із результатами роботи. По-перше, слід повторно зазначити, що такі механізми не є відповідними для місцевих обранців/-ок, особливо депутатів/-ок (які є найбільш численною групою), крім простого підрахунку кількості засідань, у яких вони беруть участь. Результати їхньої роботи є передусім політичними, і вони мають бути підзвітні громадянам та громадянкам; то ж їхня діяльність сильно відрізняється від діяльності професійного/-ої службовця/-виці. Навіть у цьому останньому випадку результати роботи — це поняття, яке нелегко реалізувати, кількісно оцінити й пов'язати з системою заробітної плати. Спеціальні премії за результати роботи повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, бути прозорими, і ними має бути складно маніпулювати. Наприклад, можна передбачити, щоб щороку кожному співробітнику/-ці надсилався план заходів із зазначенням об'єктивних і досяжних показників, який має бути попередньо обговорений перед його впровадженням.

22. Ще одна проблема полягає в тому, що законопроект допускає багато можливостей для варіацій, пов'язаних із такими оцінками результатів роботи та стажем. Внаслідок цього система винагород може сильно варіюватися і бути дуже індивідуалізованою. Звичайно, така тенденція відповідає логіці управління за цілями та створення стимулів до праці. Проте слід подбати про те, щоб обмежити надмірні відмінності в оплаті праці, які можуть виникати між різними органами місцевого самоврядування з дуже різними економічними ситуаціями; ці відмінності тільки посилилися після початку повномасштабної російської збройної агресії проти України у 2022 році. Великі відмінності в оплаті праці на аналогічних посадах дійсно можуть призвести до того, що добір у невеликих громадах стане дуже непривабливим через їхню фінансову нездатність забезпечити належні умови оплати праці. У законопроекті або в підзаконних актах, можна розглянути можливість введення стимулів за вступ на службу в органи місцевого самоврядування невеликих громад.

23. У ч. 1 ст. 43 має міститися механізм, який захищає працівників/-ць від різкого скорочення розміру оплати праці. Без такого положення цей важіль може використовуватися для тиску на співробітника/-цю і його або її звільнення або відставки. Наприклад, може бути передбачено (як це є в більшості європейських країн), що умови оплати праці працівника/-ці органу місцевого самоврядування не можуть переглядатися в бік зменшення. Таке положення може бути умовою застосування ч. 2 ст. 70 законопроекту, якою передбачено таке: *«Вибори сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, зміна інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування, керівника служби та безпосередніх керівників не можуть бути підставою для припинення службовцем місцевого самоврядування служби на займаній посаді»*. Дійсно, в іншому випадку новообраній команді буде легко змусити службовців/-виць піти у відставку, скоротивши розмір їхньої оплати праці.

24. Як місцеві експерти/-ки, так і практики/-ні підкреслювали в ході дебатів, що цей закон підвищує стандарти якості роботи та етичні вимоги до органів місцевого самоврядування. Якщо це так, то головним викликом є його належне і систематичне впровадження на всій території країни за умов, коли навіть нинішні принципи, які набагато менш вимогливі, часто застосовуються непослідовно. Є очевидна потреба у створенні урядом кадрового потенціалу на центральному рівні для (i) моніторингу впровадження; (ii) надання рекомендацій та допомоги органам місцевого самоврядування з меншими адміністративними можливостями на основі попиту; і (iii) збору інформації для покращеної перевірки правил у майбутньому: кількість місцевих службовців/-виць структурована за демографічними категоріями та професійними класами; інформація про заробітну плату; потреби в навчанні; гендерний баланс та інші відповідні аспекти. Незалежно від того, чи буде зроблено це через наявне центральне агентство (Національне агентство України з питань державної служби), через міністерство, чи буде створена спеціальна установа, вкрай важливо, щоб ці функції у якийсь спосіб виконувалися. Усі ці заходи щодо підтримки та нарощування потенціалу також повинні бути в належний спосіб передбачені в бюджеті.

25. Однією з областей, де необхідна така підтримка, є введене для органів місцевого самоврядування зобов'язання використовувати Єдиний портал вакансій публічної служби (ст. 22), яким керує центральний державний орган, що відповідає за державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування (ст. 14). Оскільки це сформульовано як зобов'язання, створюється ризик обмеження можливостей органів місцевого самоврядування приймати рішення про свою власну внутрішню адміністративну структуру. Як зазначено у Висновку Ради Європи [CELGR/LEX \(2016\)4 rev](#), *«центральний орган влади має право контролювати належне виконання національного законодавства, і для центрального органу влади, що відповідає за політику в сфері державної служби, повністю виправдано перевіряти місцеві органи влади»*, що становить підхід до застосування нового закону. Але державні нормативні акти не повинні обмежувати компетенцію органів місцевого самоврядування. У ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування міститься така вимога: *«органи місцевого самоврядування*

повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» (прим.: офіційний переклад Хартії). До того ж у [Рекомендації CM/Rec\(2009\)1](#) Комітету міністрів державам-членам щодо електронної демократії (е-демократія) зазначається, що демократія «значною мірою концентрується на важливості довіри між інститутами й громадянами та підтверджує, що технологія не є самоціллю, яка вирішує всі питання і проблеми, а є засобом (...) Під час застосування, перегляду та вдосконалення е-демократії основна увага повинна приділятися демократії та зацікавленим сторонам, а не технології».

26. Ще одним аспектом, який дедалі частіше обговорюється в Європі, є участь жінок у публічному управлінні за умов рівності можливостей займати вищі посади в ієрархії відповідно до їхньої кваліфікації. Другим, і не менш важливим, є участь жінок у політичному житті, у тому числі на місцевому рівні. Якщо Україна вирішить поширити дію цього закону і на публічних службовців/-виць і на виборних посадових осіб, як це, вочевидь і відбудеться, тема участі жінок у політичному житті неминуче стане предметом для дискусій, коли цей закон буде введений у дію, у частині, що стосується збору даних (див. Пункт 24 вище) і не лише, а й в сферах методичного супроводу та регулювання.

III. Рекомендації

A. Про різницю між виборними посадовими особами, професійними публічними службовцями/-вицями та посадами працівників/-ць патронатної служби

27. Для повного відокремлення поняття виборних посадових осіб від поняття службовця/-виці місцевого самоврядування та інших працівників/-ць положення, що стосуються виборних посадових осіб, краще включити в загальний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» або в Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», щоб не було плутанини щодо відмінності між статусами виборної посадової особи і службовця/-виці місцевого самоврядування. Якщо з різних причин цей варіант неможливо реалізувати на практиці, слід переглянути вимоги, встановлені цим законом для виборних посадових осіб, і докладніше визначити їхнє унікальне положення в демократичній системі відповідно до викладеного вище в пунктах 6-11.

28. Встановити оплату праці виборних посадових осіб поза межами оплати праці службовців/-виць місцевого самоврядування, щоб уникнути змішування виборних мандатів із тенденцією асимілювати їх у систему кар'єрного просування. Це передбачає усунення пов'язаних з оплатою праці критеріїв «результативності» (яку об'єктивно неможливо оцінити в цьому контексті) або «тривалий строк служби» (який неактуальний у цьому контексті).

29. Змінити послідовність у ст. 6 законопроекту, зазначивши спочатку «виборні посади» відповідно до демократичної логіки. Також може бути корисно включити в законопроект чіткий перелік виборних посад. Визначені посади службовців/-виць місцевого

самоврядування та патронатної служби, і лише виборні посади залишаються без визначення (конкретні назви посад — секретар сільської, селищної або міської ради, заступник сільського, селищного або міського голови, *староста* тощо). Наприклад, чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить такий перелік (ст. 10).

30. Роз'яснити положення ст. 3 щодо можливості застосування Закону до патронатної служби.

В. Про заборону членства в партіях для службовців/-виць місцевого самоврядування

31. Удосконалити ч. 2 ст. 12 законопроекту та включити у законопроект нові положення, що стосуються нейтралітету службовців/-виць місцевого самоврядування та кадрового резерву, у такий спосіб:

- У ч.1 ст. 4 додати положення, яке встановлює новий принцип служби у такий спосіб: *«х) нейтралітет і лояльність — не допускається змішування особистих переконань чи належності до політичної партії зі службою в органі місцевого самоврядування, а це передбачає, що будь-які особисті філософські, релігійні або політичні переконання не можуть заважати лояльній службі в органі місцевого самоврядування, і що публічне волевиявлення службовців місцевого самоврядування має відповідати цим цілям;»;*
- До ст. 10 додати положення, яким встановлюється нова вимога до службовців/-виць місцевого самоврядування, які повинні *дотримуватися принципу суворої стриманості у контексті своїх обов'язків і абсолютного нейтралітету під час виконання своїх обов'язків, забезпечуючи лояльне виконання виданих вказівок;*
- Змінити положення п. 8 ч. 3 ст. 57, зробивши порушення цих принципів дисциплінарними правопорушеннями: *«недотримання вимог щодо політичної неупередженості службовця місцевого самоврядування».*

32. Реалізації цих пропозицій може сприяти затвердження більш чітких принципів щодо конфлікту інтересів. Якщо положення пункту 31 цього висновку не дотримуються з різних причин, пропонується щонайменше обмежити сферу дії обмеження публічною демонстрацією членства в політичній партії та (чи) зайняття будь-якої посади в політичній партії.

С. Аспекти конфіденційності

33. Вилучити з законопроекту п. 7 ст. 24. Якщо ця пропозиція не виконується, слід щонайменше уточнити мету й умови такої відеофіксації та визначити суворі умови, що стосуються використання цього запису. Наприклад, що запис не повинен оприлюднюватися, а має використовуватися лише судом або наглядовим органом за запитом у разі появи скарг або заперечень. Також слід ввести положення, що стосуються

тривалості зберігання зображень, обмежуючи цей строк суворо необхідним для певної мети.

D. Ситуації конфлікту інтересів

34. У доповнення до наявних положень слід посилити вимоги, що застосовуються до службовців/-виць у ч. 1 ст. 10, чітко зазначивши обов'язок дотримуватися положень Закону України «Про запобігання корупції», повідомляючи про будь-який конфлікт інтересів до початку виконання своїх обов'язків, повідомляючи про будь-яку іншу діяльність і відмовляючись від будь-яких подарунків чи вигоди від осіб, з якими службовець/-виця контактує або може бути пов'язаний у межах своєї професійної діяльності. Таке саме спеціальне положення можна занести до ст. 12. Аналогічно, можна додати до ч. 3 ст. 57 більш чітке положення, що кваліфікує неоголошений конфлікт інтересів як дисциплінарне правопорушення, підкреслюючи винність у разі неповідомлення про конфлікт інтересів або іншу діяльність та прийняття будь-якого подарунка чи вигоди від осіб, із якими службовець/-виця місцевого самоврядування контактує або може бути пов'язаний у межах своєї професійної діяльності.

35. Для посилення відповідальності, вимог і гарантій, пов'язаних із діяльністю, яку провадять службовці/-виці місцевого самоврядування після їх прийому на роботу, для захисту спільних інтересів запобігання діяльності, за допомогою якої вони можуть отримувати особисту або професійну вигоду через те, що вони були державними службовцями/-вицями, продовжити строк дії зобов'язання після припинення їхньої роботи на певний період, пропорційний важливості займаної посади: *«період заборони провадження певної діяльності»*.

36. Встановити обмеження на прийом на службу в органи місцевого самоврядування осіб, які під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування безпосередньо підпорядковуватимуться близьким особам.

E. Щодо зовнішніх експертів/-ок та профспілок у відбіркових та дисциплінарних комісіях

37. Викласти ч. 3 ст. 24 законопроекту в такій редакції: *«До складу конкурсної комісії можуть включатися службовці місцевого самоврядування, у тому числі з інших органів місцевого самоврядування, заступники сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради та державні службовці. Рішення про участь науковців, фахівців або інших експертів може прийматися, якщо це вимагається суттю займаної посади. У цьому випадку такі науковці, фахівці або інші експерти призначаються дорадчим органом»*. Якщо ця пропозиція не буде виконана, слід щонайменше виключити можливість участі представника/-ці виборного органу первинної профспілкової організації у процесі добору.

38. Ввести нове положення такого змісту: *«Якщо така необхідність зумовлена специфічними характеристиками справи, можна запитати письмовий висновок експерта, призначеного дорадчим органом органу місцевого самоврядування. Така письмова експертиза доводиться до відома притягнутого до відповідальності співробітника, який може подати комісії письмові зауваження за нею до початку засідання»*. Якщо ця пропозиція не буде виконана, слід щонайменше виключити відповідний пункт.

F. Про аспекти оплати праці, фінансового та інституційного потенціалу

39. Поступово й ретельно вибудувати систему оплати праці на основі результатів роботи, що застосовуватиметься винятково до професійних публічних службовців/-виць, з використанням прозорих і об'єктивних критеріїв та попередніх консультацій з органом влади. Ця робота має реалізовуватись впродовж декількох років за методологічного сприяння центрального органу влади. Обмежити частку заробітної плати, пов'язану зі стажем і результатами роботи, а з іншого боку захистити публічних службовців/-виць від різкого скорочення розміру оплати, яке може бути формою тиску.

40. Забезпечити спроможність центральної влади для контролю виконання закону, надання рекомендацій та допомоги на запит органів місцевого самоврядування з меншою спроможністю та для узагальнення інформації з метою вдосконалення політики у майбутньому. Єдиний портал вакансій публічної служби є чудовою ідеєю, яка забезпечуватиме підвищення ефективності та прозорості, але цей механізм повинен вводитися поступово і на добровільній основі, щонайменше впродовж перших років. Посилення спроможності центральної влади до проведення політики у сфері людських ресурсів і публічного управління, базованої на фактичних даних, є також важливим для гендерної проблематики: без належного розуміння поточної ситуації та майбутніх тенденцій буде складніше розробляти загальнодержавні керівні принципи або правила, які застосовуватимуться на всіх рівнях.

G. Інші рекомендації: норми законодавства про працю

41. Для гарантії нейтралітету службовців/-виць місцевого самоврядування ввести в ч. 1 ст. 10 новий пункт, що стосується «неупередженості посадової особи органу місцевого самоврядування» (який не стосуватиметься конкретно політичного нейтралітету, а матиме більш широке охоплення), такого змісту: *«Службовець місцевого самоврядування не повинен вдаватися до дискримінації за будь-якою ознакою, такою як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні чи інші переконання, національне або соціальне походження, належність до національної меншини, майновий, суспільний або інший стан. Тому він/ вона має бути неупередженим у ставленні до громадян»*. Це формулювання впливає зі ст. 1 ЄКПЛ і може посилити ефект наявного положення. Для доповнення цього положення слід змінити ч. 4 ст. 18 у такий спосіб: «4. Під час реалізації

громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування не допускається будь-яка форма *прямої або непрямой дискримінації*». Це допомагатиме боротися з прихованою дискримінацією.

42. Задля уникнення ситуацій, коли «спеціальні вимоги» до посади визначаються так, що це не виправдано сприяє добору конкретної особи або категорії осіб чи перешкоджає добору іншої особи або категорії осіб, слід змінити ч. 5 ст. 19 в такий спосіб: «5. Спеціальні вимоги до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування визначаються відповідним керівником служби з урахуванням вимог закону *та з урахуванням об'єктивних вимог до відповідної посади*».

43. Слід узгодити процедуру складання присяги всіма виборними посадовими особами у відповідному законодавстві; у цьому законопроекті це питання розглядається в ст. 82. У Виборчому кодексі України (ч. 6 ст. 283) передбачений цей символічний крок, але в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» присяга депутата/-ки взагалі не згадується. Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо передбачено лише, що новообраний сільський/-ка, селищний/-на або міський/-ка голова складає присягу. Тому не зрозуміло, чи повинна особа, обрана депутатом/-кою місцевої ради, повторно складати присягу, якщо вона буде обрана чи затверджена на посаду сільською, селищною, міською радою, районною в місті радою (у разі створення), районною або обласною радою.

44. У ч. 4 ст. 12 законопроекту зазначається: «*На період участі у виборчому процесі (з дати реєстрації кандидатом на відповідних виборах до офіційного оголошення результатів виборів або скасування такої реєстрації) службовець місцевого самоврядування не може перебувати на робочому місці, ним припиняється виконання посадових обов'язків на підставі розпорядження (наказу) керівника служби*». Також зазначається, що «*Такому службовцю місцевого самоврядування за його заявою, надається відпустка без збереження заробітної плати або може надаватись щорічна основна та/або додаткова відпустка, на яку він набув право відповідно до закону*». Проте Виборчим кодексом встановлено право кандидатів/-ок на надання відпустки без збереження заробітної плати, але відсутня заборона *перебування на робочому місці та відсутнє зобов'язання припинити виконання посадових обов'язків на період участі у виборчому процесі*. До того ж Кодексом законів про працю не передбачено, що працівник/-ця повинен/-на припинити виконувати свої службові обов'язки на період участі у виборчому процесі. Зрештою, положення ч. 4 ст. 12 законопроекту необхідно привести у відповідність до положень Виборчого кодексу України та Кодексу законів про працю.

45. П. 3 ч. 2 ст. 21 законопроекту передбачається, що конкурс на посаду службовця/-виці місцевого самоврядування проводиться «*на посаду, з якої особу призначено на виборну посаду*», але законопроект не містить положення про гарантії збереження посади для осіб, які перейшли на виборну посаду; крім того, особа не може бути *призначена на виборну посаду* — вона має бути обрана або затверджена на таку посаду. Це положення законопроекту потребує подальшого доопрацювання в частині визначення гарантій

збереження посади для виборної посадової особи та уточнення органу, до якого особа перейшла на виборну посаду (орган місцевого самоврядування відповідної територіальної громади тощо).

46. Положення про вступ на службу і про припинення служби в органах місцевого самоврядування повинні бути гармонізовані. Відповідно до положень ч. 1 ст. 72 законопроекту, серед підстав для припинення служби в органах місцевого самоврядування у разі втрати службовцем/-вицею місцевого самоврядування права на службу або його обмеження є, (i) встановлення факту наявності у службовця/-виці місцевого самоврядування громадянства іноземної держави або набуття службовцем/-вицею місцевого самоврядування громадянства іноземної держави під час проходження служби в органі місцевого самоврядування (п. 2); (ii) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення службовця/-виці місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким його позбавлено права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною із здійсненням функцій і повноважень місцевого самоврядування чи функцій держави (п. 3). Однак, ч. 3 ст. 18 законопроекту не містить згаданих вище випадків серед обставин, що перешкоджають вступу на службу. Ці положення необхідно узгодити.

Загальна оцінка

Загалом, законопроект закладає основи служби в органах місцевого самоврядування та відповідає європейським принципам щодо цих питань. Його прийняття призвело б до значних покращень порівняно з поточною ситуацією, наприклад, до кращої – хоча ще не оптимальної – диференціації між різними типами службовців/-виць місцевого самоврядування та виборними посадовими особами, а також удосконалення правової бази для професіоналізації службовців/-виць місцевого самоврядування.

Проект закону створює умови для підвищення престижу та ефективності служби; усуває багато недоліків поточного стану справ; удосконалює процедури конкурсного відбору; та створює основу для професійного розвитку службовців/-виць місцевого самоврядування. Наявні чіткіші процедури проходження служби в органах місцевого самоврядування, при цьому особлива увага приділяється підзвітності. Усе це вітається.

Проект може бути додатково удосконалений, в процесі опрацювання у Верховній Раді України, зокрема, в частині чіткого поділу між виборними посадовими особами та професійними публічними службовцями/-вицями (А), обмежень, що застосовуються до виборних посадових осіб та публічної служби (В), або різних процедур добору та правил добору (С, D, E, G). Особливу увагу слід приділяти наступним етапам, коли закон буде введений у дію, і коли будуть потрібні методологічний супровід і підтримка з боку центральної влади, а також можливості для збору даних і належне фінансування.