

Список використаних джерел

1. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2017 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/zvity>.

2. Клименко Н. І. Щодо корупції і антикорупційних судових експертиз. Сучасний стан криміналістичного забезпечення досудового розслідування: зб. мат. конф. (м. Київ, 20 квіт. 2017 р.) / [редкол. : Кобилянський О. Л., Свобода Є. Ю.]. Київ: Навч.-наук. ін-т № 2 Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 151–156.

Яременко Сергій Петрович,

начальник відділу запобігання корупції
Управління запобігання корупції та
проведення люстрації МВС України

СТАНДАРТИ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ

У даній статті розкриваються деякі проблемні питання щодо становлення такого важливого поняття як етична поведінка на державній службі.

У широкому значенні під етикою поведінки ми розуміємо сукупність вчинків та дій людей, які відповідають тим нормам моралі, свідомості чи порядку, що склались у суспільстві або до яких воно прямує.

Ми будемо вести мову про етичні стандарти поведінки для державних службовців.

Дещо з історії. Вперше для сучасної української державної служби спроба запровадити стандарти етичної поведінки держслужбовців була у 1993 році, у прийнятому Законі України «Про державну службу» [1]. Так, статтею 5 цього Закону для поведінки державних службовців встановлювалися відповідні правила та заборони.

Крім того, статтею 14 цього ж Закону передбачено дисциплінарну відповідальність державного службовця, зокрема, за вчинок, що порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює. Проте суттєвого значення у формуванні етичних регуляторів антикорупційної спрямованості ці норми не мали, оскільки вони були надто загальними.

Через сім років у розвиток статті 5 Закону України «Про державну службу» 1993 р. з метою створення умов для підвищення авторитету державної служби та інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців, наказом від 23.10.2000 № 58 (зареєстр. в Мін'юсті 07.11.2000 за № 783/5004) Головного управління державної служби України як центрального органу виконавчої влади, що здійснює заходи із формування та проведення державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, затверджено першу редакцію Загальних правил поведінки державних службовців (далі – Загальні правила), які є узагальненням стандартів

поведінки та доброчесності державних службовців [2]. У документі, зокрема, зазначалося, що при прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі.

Перша редакція Загальних правил складалася із вступу та п'яти основних розділів:

межі застосування, де зазначалося, що ці правила поширюються на усіх державних службовців;

загальні положення, у яких мова йшла про принципи, на яких ґрунтується державна служба України;

загальні обов'язки, які, зокрема, визначали коло зобов'язань державних службовців, обов'язкових дій при виконання своїх службових повноважень;

конфлікт інтересів та недопущення проявів корупції. Цьому розділу слід приділити більше уваги. Адже Загальні правила – це перший нормативний акт, у якому згадується та дається визначення такому наразі вже відомому поняттю «конфлікт інтересів». Тоді конфлікт інтересів визначалося як таке, що впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Загальні правила у цьому розділі зобов'язували державного службовця на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду.

Відповідальність за недотримання Загальних правил. Так, порушення цих правил державними службовцями є підставою для застосування до них дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом законів про працю України, Законом України «Про державну службу», а також Законом України «Про боротьбу з корупцією» [3], – посилання на який згодом було доповнено.

Проблема етики та моралі в державному управлінні для незалежної України на той час була новою і вже тоді розглядалася як одна із превентивних антикорупційних складових для публічної служби, оскільки відносини громадян з представниками влади є одним із найгостріших питань сучасного життя. Подібні виклики стали однією з причин звернутися Україні у 2006 році до Уряду США з проханням надати технічну допомогу в питанні боротьби з корупцією. Порогова програма «Виклики тисячоліття», що фінансувалася конгресом США, з метою належної реалізації Угоди, укладеної між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про стратегічне завдання з виконання програми зниження рівня корупції у державному секторі, погодилася надати таку допомогу [4].

Проект, котрий реалізувався в Україні протягом 2006–2009 років, складався з п'яти компонентів, кожний з яких був спрямований на зниження рівня корупції в різних секторах громадського та соціального життя.

Зокрема, третій компонент був спрямований на зниження рівня корупції серед публічних службовців. Відповідальність за його впровадження тоді взяв на себе Департамент юстиції США. В Україні працювала група співробітників цього Департаменту – федеральні прокурори.

Українською державою було поставлено завдання зазначеному проекту, зокрема, розробити кодекс професійної етики публічних службовців. Законопроект щодо професійної етики публічних службовців у 2008 році був розроблений не один. При чому законопроекти розроблялися як самими державними органами, зокрема, Головдержслужбою (наразі – Нацдержслужба) разом із Мін'юстом, так і робочими групами, до складу яких входили і представники Порогової програми «Виклики тисячоліття».

Заслуговує на увагу розроблений Головдержслужбою законопроект «Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 2362, VI скликання) [5], який передбачав встановити загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, яких вони повинні дотримуватися під час виконання своїх посадових обов'язків, і згідно з якими громадськість оцінює їх діяльність як добросесну, неупереджену та ефективну. Зазначений законопроект 20.03.2009 розглядався на Верховній Раді України щодо прийняття за основу, але спроба закріпити правила етичної поведінки публічних службовців законодавчим актом була марною.

Водночас у цей період продовжують діяти Загальні правила (перша редакція), які залишаються для державних службовців єдиним нормативним актом з питань етичної поведінки і, зрозуміло, не повною мірою відповідають вимогам міжнародних договорів, рекомендаціям міжнародних інституцій, зобов'язанням України з антикорупційних питань перед іноземними партнерами.

У 2010 році наказом Головдержслужби від 04.08.2010 № 214 (зареєстр. в Мін'юсті 11.11.2010 за № 1089/18384) затверджується так би мовити друга редакція Загальних правил, яка має чотири розділи: I. Загальні положення; II. Загальні обов'язки державних службовців; III. Врегулювання конфлікту інтересів та IV. Запобігання проявам корупції [6].

Роздинкою цієї редакції Загальних правил стає розділ, де визначено норми щодо врегулювання конфлікту інтересів. На відміну від Загальних правил 2000 року цей розділ мав 10 пунктів, частина з яких найшла відображення у розділі V. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) [7].

У 2012 році український політикум зробив другу спробу, яка була вдалою, прийняти як законодавчий акт етичний кодекс публічних службовців. Так, 17 травня 2012 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про правила етичної поведінки» [8], який визначав керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Закон містив досить декларативні норми.

Як самостійний нормативно-правовий акт зазначений Закон проіснував недовго, близько трьох років, і у зв'язку із набранням чинності Законом України «Про запобігання корупції» втратив чинність 26 квітня 2015 року. Основні його норми увійшли до цього Закону як окремий розділ – розділ VI. Правила етичної поведінки.

Сучасний стан. На виконання вимог статті 37 Закону Нацдержслужбою своїм наказом від 05.08.2016 № 158 (зарєєстр. в Мін'юсті 31.08.2016 за № за № 1203/29333) затверджено останню – третю редакцію Загальних правил – Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків [9].

У порівнянні з попередніми редакціями остання редакція містить як старі норми, так і ряд новел, і складається із шести розділів:

I. Загальні положення. Як і в першій редакції, встановлено, що при прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

II. Загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. У цьому розділі, зокрема, зазначається, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування при виконанні посадових обов'язків повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

У цій редакції конфлікту інтересів приділено лише один абзац такого змісту: «Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими». На думку авторів статті, це пояснюється скоріш усього тим, що цьому питанню у Законі передбачено цілий розділ.

Не можна не привернути увагу до норм, якими зобов'язують державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шанувати народні звичаї і національні традиції, а також носити одяг

офіційно-ділового стилю та який відповідає загальноприйнятим вимогам пристойності.

III. Використання службового становища. Цей розділ є новим. Одним словом можна сказати, що державному службовцю чи посадовій особі місцевого самоврядування не можна займатися на службі корупцією.

IV. Використання ресурсів держави та територіальної громади. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, йдеться у Загальних правилах, мають право використовувати ресурси держави чи територіальної громади тільки в межах посадових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

Акцентується, що робочий час державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків.

V. Використання інформації. Цей розділ містить норми, пов'язані із заборонами та обмеженнями при опрацюванні у відповідності до законодавства персональних даних фізичних осіб, конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом.

VI. Обмін інформацією. У цьому розділі, зазначаються правила, яких державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування при спілкуванні під час виконання посадових обов'язків має дотримуватися. Зокрема:

1) надавати інформацію із зазначенням даних, що її підтверджують;

2) своєчасно надавати відповідно до законодавства іншим державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків;

3) викладати інформаційні матеріали та повідомлення чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття.

Крім того, дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ.

Щодо відповідальності. За порушення вимог, встановлених Загальними правилами, передбачено дисциплінарну відповідальність. Проте, вид відповідальності Загальними правилами не визначено.

Для більш детального з'ясування цього питання доцільно звернутися до Закону України «Про державну службу» 2015 року [10]. Серед основних обов'язків державного службовця, встановлених статтею 8 цього Закону, є, зокрема, вимога дотримуватися правил етичної поведінки.

У статті 65 згаданого Закону чітко встановлено, що порушення правил етичної поведінки державних службовців є дисциплінарним проступком у вигляді попередження про неповну службову відповідність (частина третя статті 66).

Замість резюме. Україною за 27 років незалежності пройдено немалий шлях у напрямку виробленні своїх підходів до етичної

поведінки публічних службовців. Ми визначили моральні стандарти поведінки публічних службовців, встановили алгоритми їх поведінки. Залишається за малим – неухильно їх виконувати.

Маємо надію, що викладена у статті інформація певною мірою стане поштовхом подивитися на встановлені у сучасному українському законодавстві норми етичної поведінки під іншим кутом зору.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // [Електронний ресурс]. – 1993. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

2. Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження загальних правил поведінки державного службовця» від 23 жовтня 2000 року № 58 // [Електронний ресурс]. – 2000. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

3. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 року № 356/95-ВРІ // [Електронний ресурс]. – 1995. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2006 року № 593-р «Про підписання Угоди між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про стратегічне завдання з виконання програми зниження рівня корупції у державному секторі» // [Електронний ресурс]. – 2006. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

5. Проект Закону України «Про добросчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» від 10 квітня 2008 року № 2362 // [Електронний ресурс]. – 2008. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

6. Наказ Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» // [Електронний ресурс]. – 2010. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

7. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

8. Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року № 4722-VI // [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

9. Наказ Національного агентства України з питань державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05 серпня 2016 року № 158 // [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

10. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.