

Норми етичної поведінки під час виконання службових обов'язків, доброчесність, комплаєнс-контроль в сфері державної служби

- 1.1. Імплементация міжнародних етичних стандартів поведінки державних службовців у національне законодавство.
- 1.2. Вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.
- 1.3. Правила етичної поведінки.
- 1.4. Доброчесна державна служба.

1.1. Імплементация міжнародних етичних стандартів поведінки державних службовців у національне законодавство

Норми етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, викладено у міжнародних антикорупційних стандартах, зокрема в:

1) статті 8 Конвенції ООН проти корупції, яка встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами-учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які:

- сприятимуть тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій;
- зобов'язуватимуть державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів щодо їхніх функцій як державних посадових осіб;
- встановлюватимуть відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти;

2) Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, прийнятому резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї 12 грудня 1996 року, який включає принципи виконання державними посадовими особами своїх обов'язків, а саме:

- виявляти абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади;
- виконувати свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю;
- забезпечувати найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність;
- бути уважними, справедливими і неупередженими при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадянами;
- не надавати неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремії особі;
- не допускати дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживати іншим чином наданими їм повноваженнями та владою;
- не використовувати своє офіційне становище для невинновданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей;

- виконувати вимоги про оголошення або повідомлення інформації про особисті активи і зобов'язання, а також, по можливості, відомостей про активи і зобов'язання чоловіка (дружини) і/або утриманців;

- не домагатися і не отримувати, прямо або опосередковано, будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень;

- зберігати у таємниці відомості конфіденційного характеру, якими володіють державні посадові особи;

- брати участь у політичній або іншій діяльності поза рамками їхніх офіційних обов'язків у відповідності до законів та адміністративних положень таким чином, щоб не підірвати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій і обов'язків;

3) десятому принципі Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» (6 листопада 1997 року), який передбачає необхідність забезпечення врахування у нормах, які регулюють права та обов'язки посадових осіб, вимог щодо боротьби з корупцією та забезпечення відповідних й ефективних дисциплінарних заходів; забезпечення подальшої специфікації поведінки, очікуваної від посадових осіб, шляхом відповідних заходів, таких як кодекси поведінки [9];

4) Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (11 травня 2000 року), відповідно до яких Комітет Міністрів, будучи впевненим, що зосередження уваги суспільства і підвищення етичних цінностей є важливими засобами у попередженні корупції, рекомендує урядам усіх країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки, керуючись при цьому Модельним кодексом поведінки державних службовців.

Згідно з вимогами цього Кодексу, державні службовці під час виконання службових обов'язків повинні:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та вдосконалювати організацію своєї роботи;

- виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

- сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;

- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на її репутацію .

З метою імплементації вказаних міжнародних стандартів положеннями статті 13 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» була визначена необхідність подальшого законодавчого врегулювання вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також підстав та порядку притягнення до відповідальності за порушення цих вимог. На реалізацію зазначеного Верховною Радою України 17

травня 2012 року був прийнятий Закон України «Про правила етичної поведінки».

Однак з прийняттям у 2014 році Закону України «Про запобігання корупції» (далі - Закон), окремим блоком положень якого були визначені правила етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та посадових осіб юридичних осіб публічного права, Закон України «Про правила етичної поведінки» втратив чинність.

Ухвалено також низку інших законодавчих актів, що регулюють правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

1.2. Вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 8 Закону України «Про державну службу», одним з основних обов'язків державного службовця є дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки.

Згідно з положеннями статті 37 Закону, загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

Як передбачено в Законі, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних осіб публічного права під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах (стаття 39 Закону).

Окрім того, зазначені особи зобов'язані під час виконання своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їхніх осередків або окремих політиків. Це правило не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади.

Приписами Закону також визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних

осіб публічного права повинні:

- діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання;

- сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності;

- не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень і професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних осіб публічного права, не зважаючи на приватні інтереси, зобов'язані утримуватись від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать Закону. Вони самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана в разі виконання таких рішень чи доручень.

У разі отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадова особа юридичних осіб публічного права вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – Національне агентство з питань запобігання корупції.

Окрім того, основні вимоги (загальні обов'язки) державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відображено в другому розділі Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158.

За порушення правил етичної поведінки особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Для прикладу:

- за порушення вимоги щодо додержання закону та етичних норм поведінки, пріоритету інтересів, політичної нейтральності та діяти неупереджено передбачено дисциплінарну (статті 64, 65 Закону України «Про державну службу») та цивільно-правову відповідальність (параграф 1 глави 82 Цивільного кодексу України);

- за порушення вимоги компетентності та ефективності передбачено дисциплінарну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність (ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 364-1 КК України «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», ст. 365-2 КК

України «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», ст. 367 КК України «Службова недбалість», ст. 425 КК України «Недбале ставлення до військової служби», ст. 426 КК України «Бездіяльність військової влади»);

- за порушення вимоги не розголошувати інформацію передбачено дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність (ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень», ст. 163-9 КУпАП «Незаконне використання інсайдерської інформації», частина 3 ст. 166-9 КУпАП «Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», ст. 185-11 КУпАП «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист», ст. 132 КК України «Розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби», ст. 145 КК України «Незаконне розголошення лікарської таємниці», частина 2 ст. 159 КК України «Порушення таємниці голосування», частина 2 ст. 168 КК України «Розголошення таємниці усиновлення (удочеріння)», частина 2 ст. 209-1 КК України «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», ст. 232 КК України «Розголошення комерційної, банківської таємниці або професійної таємниці на ринках капіталу та організованих товарних ринках», ст. 232-1 КК України «Незаконне використання інсайдерської інформації», ст. 111 КК України «Державна зрада», ст. 114 КК України «Шпигунство», ст. 328 КК України «Розголошення державної таємниці», ст. 329 КК України «Втрата документів, що містять державну таємницю», ст. 330 КК України «Передача або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни», ст. 381 КК України «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист», частина 2 ст. 387 КК України «Розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування», ст. 422 КК України «Розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості»);

- за порушення вимоги утримуватися від виконання незаконних рішень чи доручень передбачено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність. Особа, яка виконала явно злочинний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені для його виконання, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах – частина четверта статті 41 КК України.

1.3. Правила етичної поведінки

Вимоги до поведінки осіб.

1. Загальні вимоги до поведінки осіб, зазначених у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень,

підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики.

2. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

Додержання вимог закону та етичних норм поведінки.

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Пріоритет інтересів.

Особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах.

Політична нейтральність.

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

Положення частини першої цієї статті не поширюється на виборних осіб, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України та осіб, які обіймають політичні посади.

Неупередженість.

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Компетентність і ефективність.

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності.

Нерозголошення інформації.

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень.

У разі отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, зазначена у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи - Національне агентство.

1.4. Добросесна державна служба

Реформа державної служби, яка стартувала у 2016 році, розпочалося з утвердження ідеї, що для проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління та професійні, добросесні, етичні державні службовці.

Метою Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року є побудова професійної, добросесної, політично нейтральної й орієнтованої на громадян державної служби.

Добросесність також є одним із десяти принципів державної служби, які визначені Законом України «Про державну службу». Так, Закон тлумачить добросесність як «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень».

В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки передбачено створення добросесної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів.

Важливість стандартів добросесної та етичної поведінки публічних службовців наголошується у проєкті нової Антикорупційної стратегії на 2026–

2030 роки.

Кодекс етичної поведінки працівників НАЗК визначає такі принципи доброчесності як от: чесність, пріоритет публічних інтересів над приватними, готовність пояснити походження власних статків, відповідність способу життя отриманим доходам та гідна поведінка.

Якщо подивитися на досвід країн Європейського Союзу в частині забезпечення доброчесності державного управління, то цікавим є приклад Королівства Нідерландів. У 2006 році там заснували як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ Бюро забезпечення етики та доброчесності у сфері державного управління. Бюро займається розробкою стратегій доброчесності та інструментів їх впровадження, збирає інформацію у сфері доброчесності, організовує заходи для обміну знанням та розробки нових підходів. Цей підрозділ працює, аби всі органи держуправління реалізовували всеосяжну стратегію доброчесності.

Як держслужбовцям бути доброчесними

За даними дослідження Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), яке було розроблене за участі НАЗК, 43% усіх держслужбовців зараховують доброчесність до п'ятірки ключових цінностей, яких вважають за важливе дотримуватися.

Доброчесність державного службовця передбачає, що його дії будуть спрямовані на захист інтересів держави та відмову від того, щоб приватний інтерес переважав над суспільним під час здійснення наданих йому повноважень.

Чому варто розбудовувати доброчесні (ефективні) організації: основні переваги.

Безпека – у зв'язку з відсутністю причин для кримінальних переслідувань, судових спорів, накладення санкцій за рахунок ефективного внутрішнього контролю та управління ризиками.

Приклад: Загальна сума збитків, понесених лише державними підприємствами України від корупції у 2019 – 2021 роках, оцінюється у більш ніж 20 млрд гривень. Їхні керівники перебувають під сотнями розслідувань та залучені у тисячі судових справ.

Ефективність – можливість за рахунок налагоджених процесів з найменшими витратами ресурсів досягати поставлених цілей, швидко реагувати на всі види внутрішніх та зовнішніх викликів, постійно розвиватись, покращувати керованість.

Приклад: Сортувальний центр «Укрпошти» в Херсоні зазнав обстрілу та був пошкоджений зранку 21.03.2023, проте за кілька годин після того він вже продовжив свою роботу.

Позитивна репутація – формує довіру, полегшує співпрацю з постачальниками, партнерами, контролюючими органами, дає змогу залучати кращих співробітників.

Приклад: 78% покупців хочуть купувати товари у компаній з гарною репутацією. І тільки 9% людей готові щось купити у компанії з поганою. 70% людей висловлюють готовність працювати в компанії з високим репутаційним

індексом і тільки 11% – у компанії з низьким 5.46% шукачів роботи вказують на те, що корпоративна культура є ключовим фактором при виборі місця працевлаштування.

Законом «Про запобігання корупції» також передбачено, що під час виконання повноважень державний службовець повинен неухильно дотримуватися політичної нейтральності, неупередженості, працювати компетентно та ефективно, не розголошувати конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом і утримуватися від виконання незаконних завдань.

Доброчесність держслужбовців – не лише етичний стандарт, а й інструмент запобігання корупції. Сьогодні для цього застосовують такі механізми:

1. Публічні службовці зобов'язані подавати **декларації** із зазначенням майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру.

2. Публічні службовці мають знати, що таке **конфлікт інтересів**, на кого розповсюджується регулювання в цій сфері, як запобігти його виникненню або врегулювати, а також якими є наслідки за порушення вимог законодавства. Також необхідно пам'ятати про заходи врегулювання конфлікту інтересів. Зокрема обов'язок інформувати керівника про конфлікт інтересів, не ухвалювати рішення чи не вчиняти дії в умовах конфлікту інтересів тощо.

3. Законом України «Про запобігання корупції» керівникам установ **забороняється отримувати подарунки** від своїх підлеглих, а депутатам, головам міст, сіл та селищ під час виконання своїх обов'язків – від виборців.

4. Існують чітко визначені **обмеження щодо суміщення та сумісництва** з іншими видами діяльності. Вони передбачені статтею 25 Закону «Про запобігання корупції». Так, публічним службовцям забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Головний спеціаліст з питань
запобігання та виявлення корупції

Світлана ЯКУБА