



# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В.М. Олуйко\*

## ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОЇ ПОВЕДІНКИ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

Конституція України проголошує, що засади цивільно-правової відповідальності, діяння які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них визначається винятково законами<sup>1</sup>.

Позитивним кроком на шляху до обмеження проявів корупції та втілення в життя очікувань щодо поведінки державних службовців має стати прийняття Верховною Радою України Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (далі — Кодекс)<sup>2</sup>. Він є фактично кодексом етики для осіб, уповноважених діяти від імені держави. Положення Кодексу є обов'язковими для державних службовців та застосовуються до осіб, визначених у ст. 2 Кодексу. Норми Кодексу також розповсюджуються на осіб, які не є державними службовцями<sup>3</sup>, але які виконують функції та обов'язки від імені держави відповідно до законодавства або договору.

Метою Кодексу є забезпечення того, щоб особи, на яких поширюється дія його положень, виконували свої обов'язки чесно, неупереджено, ефективно та не надаючи нікому жодних переваг. Головним принципом Кодексу є пріоритет прав та основних свобод людини.

До осіб, для яких Кодекс є обов'язковим, висувається вимога бути ознайомленими з його положеннями до підписання трудового або інших договорів, однак, у Кодексі не зазначено, що посадовець або орган, який наймає на роботу, повинні ознайомити особу, яку беруть на роботу, з Кодексом. Оскільки Кодекс є обов'язковим для державних службовців, на наш погляд, він повинен бути передумовою прийняття на роботу. Якщо це так, то відразу після прийняття Кодексу всі державні службовці мають бути ознайомлені з його положеннями. Зрозуміло, що під час

© Олуйко В.М., 2006

голова Наглядової ради Хмельницького університету управління та права, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування, доктор наук з державного управління

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВРУ. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>2</sup> Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

<sup>3</sup> Проект Закону України "Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави". — К.: Матеріали Колегії Головержслужби, 2006.



щорічних атестацій на відповідність займаній посаді потрібно також перевіряти наскільки поведінка осіб, для яких Кодекс є обов'язковим, відповідає положенням Кодексу. Питання щодо відповідності поведінки особи вимогам Кодексу будуть розглядатись органом, який розглядає питання відповідності особи вимогам цього Кодексу, органом, який найняв особу на роботу разом зі спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державної служби.

Прийняття на посади в органи державної влади та проходження державної служби є різновидом кадрової процедури, яка, у свою чергу, залежить від добросовісної поведінки осіб. Проблемним питанням прийняття та проходження державної служби присвячені наукові розробки В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С.Д. Дубенко, І.Б. Коліушка, В.І. Мельниченка, Т.В. Мотренка, Н.Р. Нижник, О.В. Петришина. Завданням нашого дослідження є здійснення правового коментарю, а також розробка рекомендацій щодо закріплення норм та правил у проекті Закону України "Кодекс добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави".

Кодексом передбачено, що особи, від яких вимагається дотримання вимог Кодексу, повинні виконувати свої функції та обов'язки відповідно до закону. У Кодексі зазначено, що особи, для яких він є обов'язковим, повинні бути неупередженими, працювати ефективно та добросовісно. Це має забезпечити довіру громадськості до таких осіб.

У Кодексі особлива увага приділяється принципу неупередженості, який зобов'язує осіб, які задіяні у процесі прийняття рішень, враховувати винятково питання, що стосуються справи та отримувати запропоновані переваги у відповідності із законом. Під час виконання своїх офіційних функцій та обов'язків вони повинні з повагою ставитись до осіб, незалежно від політичних та ідеологічних вподобань та релігійних переконань останніх. Виконуючи свої обов'язки, вони не допускати впливу своїх власних поглядів або переконань.

Особи, для яких положення Кодексу є обов'язковими, повинні також дотримуватись принципу нейтральності. Вони також зобов'язані поводитись ввічливо під час виконання своїх функцій.

Ст. 12 Кодексу передбачає, що особи, на яких поширюється дія цього Кодексу, повинні оцінювати обставини з урахуванням суспільної користі, об'єктивно та враховуючі права та законні інтереси всіх зацікавлених осіб. Не зовсім зрозуміло, що саме мається на увазі у цій статті. Може, в даному випадку йдеться про те, що особи, положення Кодексу для яких є обов'язковими, приймаючи рішення або вчиняючи певні дії повинні зважати на права та інтереси осіб, яких це стосується, а також на державний інтерес?

Особи, положення Кодексу для яких є обов'язковими, несуть відповідальність за будь-які рішення чи дії, прийняті або вчинені ними під час виконання своїх функцій та обов'язків.

Кодексом передбачається, що має бути забезпечена прозорість, а також доступ до інформації, яка не є конфіденційною або таємною. Кодексом також передбачається належне використання конфіденційної інформації тими, для кого положення Кодексу є обов'язковими.

Особи, на яких поширюється дія цього Кодексу, повинні діяти належним чином та виконувати свої функції та обов'язки з урахуванням прав та інтересів осіб, яких це стосується, та інтересів держави. Передбачається, що не можна діяти з метою задоволення особистих інтересів або інтересів пов'язаних із ними осіб.

Законопроектом намагається визначити належний порядок використання державного майна та активів, а також передбачає, що особам, для яких положення Кодексу є обов'язковими, заборонено розголошувати довірену їм інформацію та використовувати її у власних інтересах або в інтересах пов'язаних із ними осіб. Ця заборона поширюється і на осіб, які вже припинили виконання своїх професійних обов'язків.

Особи, для яких положення Кодексу є обов'язковими, повинні утримуватись від виконання незаконних рішень або доручень та детально визначає порядок їх дій на випадок отримання для виконання такого рішення чи доручення.



Кодекс надає визначення поняттю “конфлікт інтересів” та наводить чіткі керівництва до дій для осіб, для яких положення Кодексу є обов’язковими, на випадок виникнення або можливого виникнення конфлікту інтересів. Наголошується, що такі особи не можуть отримувати особисту вигоду в результаті виконання ними своїх функцій та обов’язків.

Ст. 22 Кодексу визначає, що при призначенні на посаду, пов’язану з виконанням функцій держави, такі особи повинні письмово повідомити орган, який розглядає питання відповідності особи вимогам цього Кодексу, про обставини, які можуть впливати на їх неупередженість або справляти враження наявності такого впливу. До таких обставин належать будь-які особисті інтереси призначених осіб або інтереси їх родичів або інших пов’язаних із ними осіб. Якщо вищезгаданий орган вважає, що такий конфлікт інтересів уже існує або може виникнути, відповідна особа повинна вжити всіх можливих заходів щодо усунення відповідних обставин, а у випадку неможливості це зробити — відмовитись від зайняття посади чи виконання професійних обов’язків.

Якщо конфлікт інтересів або можливий конфлікт інтересів виникає після призначення на посаду, особа, для якої положення Кодексу є обов’язковими, повинна повідомити про це орган, який розглядає питання відповідності особи вимогам цього Кодексу. За таких обставин особа має самостійно визначити спосіб усунення таких обставин, а у випадку неможливості це зробити — залишити посаду в установленому порядку.

Якщо конфлікт інтересів виникає або може виникнути після призначення (обрання) особи, вона має керуватись правилами вирішення конфлікту інтересів, які встановлені іншими нормативно-правовими актами.

За відсутності таких правил або неможливості їх застосування відповідна особа повинна повідомити орган, який розглядає питання відповідності особи вимогам цього Кодексу, та визначити свої подальші дії. З тексту частини другої ст. 23 не зовсім зрозуміло, які варіанти дій є у особи за таких обставин, крім відмови від особистих інтересів, через які виникає конфлікт інтересів, або залишення власної посади.

Положеннями Кодексу заборонено приймати подарунки/блага, які надаються безкоштовно або за зниженою ціною. Такі подарунки/блага визнаються незаконними.

Визначено, які подарунки є законними.

Кожний подарунок/благо, отриманий у ході офіційного заходу, повинен бути зареєстрований відповідно до законодавства України та належати до державної або колективної власності. Подарунки, презентовані у порядку гостинності можуть бути прийняті на умовах, передбачених у Кодексі.

Неправомірною вважається винагорода, запропонована особі, для якої положення Кодексу є обов’язковими, з метою вплинути на те, як вона виконує свої обов’язки або вплинути на інших осіб за допомогою цієї особи. Правомірною є винагорода особи, для якої положення Кодексу є обов’язковими, надана відповідно до законодавства або на підставі угоди.

Положення Кодексу також поширюються на подарунки та винагороду, які надаються опосередковано тим особам, які пов’язані з особою, для якої положення Кодексу є обов’язковими, або мають відношення до неї.

У Кодексі виписано порядок дій на випадок, якщо особа, для якої положення Кодексу є обов’язковими, приймає винагороду та у неї немає можливості відмовитись від неї.

У Кодексі також є положення, що забороняє приймати нематеріальні блага, отримання яких є несумісним з роллю особи, на яку поширюється дія Кодексу, у процесі виконання нею своїх функцій, та які є або можуть бути визнані подякою або винагородою за прийняті рішення, вчинені певні дії або бездіяльність особою, для якої положення Кодексу є обов’язковими.

Передбачено, що особи, для яких положення Кодексу є обов’язковими, мають право бути



членами політичної партії або організації (за винятком обмежень, встановлених законодавством України), однак це не має впливати на них під час виконання ними своїх функцій.

Кодекс передбачає, що особи, для яких положення Кодексу є обов'язковими, не повинні використовувати особисті знайомства та повноваження для отримання будь-яких переваг щодо працевлаштування після припинення повноважень по виконанню функцій держави. У випадку отримання пропозиції про працевлаштування від осіб, із якими така особа має офіційні стосунки в зв'язку з виконанням своїх професійних обов'язків, вона повинна повідомити про це орган, який розглядає питання відповідності особи вимогам цього Кодексу.

Особи, для яких положення Кодексу є обов'язковими, протягом двох років після залишення посади чи припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, не представлятимуть інтереси фізичних чи юридичних осіб у справах, які знаходяться в провадженні органу, в якому він працював.

Громадяни та їх об'єднання мають право вносити до органу, з яким суб'єкт доброчесної поведінки уклав трудовий або інший договір, звернення про порушення особою норм Кодексу. Цей орган повинен розглянути таке звернення та будь-які наслідки, до яких призвело або могло призвести таке порушення, та повідомити заявника про результат.

Може трапитись, що ті, хто порушують положення Кодексу, будуть покарані, хоча у Кодексі це прямо не передбачено.

Відповідальність за порушення вимог Кодексу буде встановлена відповідно до законів України.

Узагальнюючи, хочеться зазначити, що проект Закону України "Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави" відповідає стандартам Ради Європи<sup>4</sup> та буде позитивним кроком на шляху забезпечення якості та прозорості державної служби.



<sup>4</sup> Див., напр.: Кодекс поведінки посадових осіб: Рекомендація Ради Європи (2000) 10, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 11.05.2000 р. (ст. 3) // [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec\(00\)10&Sector=CM&Lang=en](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec(00)10&Sector=CM&Lang=en); Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. — К.: Школяр, 1999.