

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студентки Бордюг Людмили Іванівни

академічної групи 281М-21з-2 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Доброчесність як елемент морально-етичних основ діяльності публічного службовця»

| Керівники | Прізвище, ініціали | Оцінка за шкалою | | Підпис |
|---------------------------|-----------------------|------------------|---------------|--------|
| | | рейтинговою | інституційною | |
| кваліфікаційної роботи | Тарасенко Т. М. | | | |
| розділів: | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

| | | | | |
|------------|--|--|--|--|
| Рецензент: | | | | |
|------------|--|--|--|--|

| | | | | |
|-----------------|------------------|--|--|--|
| Нормоконтролер: | Вишнеvsька О. В. | | | |
|-----------------|------------------|--|--|--|

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Доброчесність як елемент морально-етичних основ діяльності публічного службовця» 69 с., 2 табл., 1 рис., 89 джерел.

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА, ПУБЛІЧНІ ІНТЕРЕСИ, ПРИНЦИП ДОБРОЧЕСНОСТІ, ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ, МОРАЛЬ, КОРУПЦІЯ, КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері формування та регулювання морально-етичних засад публічної служби.

Предмет дослідження – процеси забезпечення доброчесності як елемента морально-етичних основ професійної діяльності публічного службовця.

Мета дослідження – обґрунтування теоретичних та практичних засад забезпечення дотримання доброчесності в професійній діяльності публічного службовця.

У першому розділі досліджено теоретичні підходи до принципу доброчесності в системі морально-етичних основ публічної служби. Другий розділ присвячено розкриттю організаційно-правових засад забезпечення принципу доброчесності в системі публічної служби. У третьому розділі обґрунтовано пріоритені напрями забезпечення доброчесності в професійній діяльності публічного службовця у контексті поглиблення демократичних засад публічного управління.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у обґрунтуванні пропозицій щодо забезпечення дотримання принципу доброчесності в діяльності публічного службовця.

Результати роботи можуть бути враховані органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства у сфері регулювання морально-етичних вимог до професійної діяльності публічних службовців.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Virtue as an element of the moral and ethical foundations of the activity of a public servant» 69 pages, 1 figure, 2 tables, 89 sources.

PUBLIC SERVICE, PUBLIC INTERESTS, PRINCIPLE OF BENEVOLENCE, PRINCIPLE OF OPENNESS, MORALITY, CORRUPTION, CONFLICT OF INTERESTS.

The object of the research – is public relations in the sphere of formation and regulation of moral and ethical principles of public service.

The subject of the research – is the process of ensuring integrity as an element of the moral and ethical foundations of the professional activity of a public servant.

The purpose of the research – is to substantiate the theoretical and practical principles of ensuring compliance with integrity in the professional activity of a public servant.

The first section examines theoretical approaches to the principle of integrity in the system of moral and ethical foundations of public service. The second section is devoted to the disclosure of the organizational and legal foundations of ensuring the principle of integrity in the public service system. The third section substantiates the priority areas of ensuring integrity in the professional activity of a public servant in the context of deepening the democratic foundations of public administration.

The practical significance of the qualification work consists in substantiating proposals for ensuring compliance with the principle of integrity in the activities of a public servant.

The results of the work can be taken into account by executive authorities, local self-government bodies, civil society institutions in the sphere of regulation of moral and ethical requirements for the professional activity of public servants.

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП..... | 5 |
| РОЗДІЛ 1 | |
| ТЕОРІЯ «ДОБРОЧЕСНОСТІ» У ВИЗНАЧЕННІ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ | 7 |
| 1.1. Розвиток поглядів на добродесність у публічній сфері | 7 |
| 1.2. Визначення добродесності публічних службовців на рівні міжнародних документів | 16 |
| РОЗДІЛ 2 | |
| ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ | 26 |
| 2.1. Врегулювання конфлікту інтересів в системі публічної служби України: проблеми та здобутки | 26 |
| 2.2. Кодифікація етичних норм публічного службовця як інструмент забезпечення добродесності: перспективи розвитку в Україні | 37 |
| РОЗДІЛ 3 | |
| ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК НАПРЯМ ПОГЛИБЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ | 45 |
| 3.1. Реалізація принципу відкритості як підґрунтя забезпечення добродесності в діяльності публічного службовця | 45 |
| 3.2. Розвиток механізмів підзвітності у забезпеченні добродесності в діяльності публічного службовця | 54 |
| ВИСНОВКИ | 63 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 70 |

ВСТУП

Тема доброчесності зараз широко обговорюється, вивчається та дискутується в різних сферах суспільного життя: «держава – економіка – суспільство». Національна система доброчесності включає державні органи, відповідальні за боротьбу з корупцією (парламент, уряд, державний сектор, судова система тощо), політичні партії, громадянське суспільство, ЗМІ та бізнес. Зміст категорії «доброчесність» вимагає пошуку оптимального змісту професійних чеснот у системі етичних вимог до особи, а також критеріїв перевірки особи на відповідність якостям професійної доброчесності при виконанні функцій і завдань держави.

Аналіз публікацій за цим напрямом дослідження дає підстави зазначити, що проблематика професійної етики та доброчесності в системі публічної служби викликає значну увагу науковців, зокрема, що стосується формування кодексів поведінки публічного службовця, запровадження етичних стандартів у системі публічної служби, створення системи доброчесної публічної служби з урахуванням етичних вимірів суспільних трансформацій розглядаються науковцями. Цій проблематиці присвятили свої дослідження Т. Аболіна, В. Бігун, Ю. Битяк, Т. Василевська, В. Олуйко, Л. Прудіус, Н. Сорокіна, О. Сердюк, М. Рудакевич, М. Рогожа та інші. Водночас аналіз наукової літератури засвідчив, що існуючі проблеми у сфері забезпечення морально-етичних основ професійної діяльності публічного службовця потребують подальшого поглиблення знань про теоретичні та практичні засади розвитку публічної служби відповідно до сучасних вимог держави та суспільства. Зазначене обумовило вибір теми кваліфікаційної роботи.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері формування та регулювання морально-етичних засад публічної служби.

Предмет дослідження – процеси забезпечення доброчесності як елемента морально-етичних основ професійної діяльності публічного службовця.

Мета дослідження – обґрунтування теоретичних та практичних засад

забезпечення дотримання доброчесності в професійній діяльності публічного службовця.

Для досягнення мети визначено такі завдання:

- дослідити розвиток поглядів на доброчесність у публічній сфері;
- проаналізувати визначення доброчесності публічних службовців на рівні міжнародних документів;
- визначити сутність врегулювання конфлікту інтересів в системі публічної служби України;
- охарактеризувати загальні підходи та практику кодифікації етичних норм публічного службовця як інструменту забезпечення доброчесності та перспективи їх розвитку в Україні;
- розкрити реалізацію принципу відкритості як підґрунтя забезпечення доброчесності в діяльності публічного службовця;
- обґрунтувати пропозиції щодо розвитку механізмів підзвітності у забезпеченні доброчесності в діяльності публічного службовця.

Методи дослідження. Для виконання завдань дослідження у роботі були використані такі методи наукового пізнання як системний аналіз, історичний і діалектичний методи, індукція й дедукція, аналіз і синтез, абстрагування, моделювання, прогнозування, порівняння, узагальнення.

Джерельна база дослідження: нормативно-правові акти, міжнародні документи, наукові публікації за тематикою дослідження, навчальні підручники, посібники, аналітичні та статистичні матеріали.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у розробці пропозицій щодо забезпечення дотримання доброчесності як елемента морально-етичних основ професійної діяльності публічного службовця.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку посилань (89 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 69 сторінок. Робота містить 2 табл., 1 рис.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ «ДОБРОЧЕСНОСТІ» У ВИЗНАЧЕННІ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1. Розвиток поглядів на доброчесність у публічній сфері

Філософські витоки сучасного розуміння доброчесності глибоко вкорінені в таких фундаментальних філософських категоріях, як «добро», «мораль» і «справедливість». Ще за словами Аристотеля, доброчесність людини відображає склад її душі [1].

За Аристотелем, існує два види доброчесності (чесноти): діаноетична (інтелектуальна) і етична (що визначає доброчесний спосіб життя). Перша – мудрість та розсудливість, які набуваються шляхом навчання. Другі – чесноти волі та характеру, набуті вихованням [1; 2]. Інший видатний філософ І. Кант стверджує, що вчення про доброчесність визначається законами внутрішньої природи людини, яку необхідно навчити правилам самовдосконалення як мети, щастя та інших як мети [3].

С. Глущенко вважає, що доброчесність включає такі категорії, як доброта та чесність. Добро – етична категорія, яка позитивно оцінює певну поведінку, явище чи подію; це добре, моральне, правильне, стверджувальне, позитивне начало; кажуть, що добро протистоїть злу, злому, руйнівному та негативному. Чесність розуміється як одна з головних граней людських чеснот, що відображає імперативну вимогу моралі; чесність – це здатність визнавати свою провину, здатність ніколи не виправдовуватися, бути щирим у будь-якій ситуації [4].

Доброчесність виникає в процесі життєвого досвіду як елемент людської свідомості. Вплив на чесну поведінку визначається чинниками соціального середовища, внутрішніми переконаннями та почуттями, нав'язаними образами справедливості, добра і зла.

Психологічний підтекст феномену цілісності пов'язаний зі складними свідомими та інтелектуальними процесами, які в той чи інший момент формують певну поведінкову характеристику людини як соціальної істоти. Оскільки доброчесність морфологічно є поєднанням слів «добро» і «чесність», її результатами є вчинки та дії, які приносять користь іншим людям і суспільству в цілому.

Слід згодитись із В. Стасенко про те, що досягнення доброчесності в правовому суспільстві – це побудова відповідального суспільства, суспільного попиту на високий рівень життя, що реалізується через формування стабільних стосунків і розвиток професійної репутації [5]. В етиці доброчесною вважається людина, яка не керується власними чеснотами та вигодами, а підкоряється людяності, порядності та справедливості [6].

Г. Брославська зазначає про існування філософських шкіл з поглядами на доброчесність. Англійські філософи Дж. Бентам і Дж. Мур вважали, що доброчесність є протилежністю егоїзму, це обов'язок, а німецький філософ Г. Радбрух називав доброчесність позитивною моральною якістю, високою мораллю даної людини. Питання доброчесності досліджували та відображали у своїх працях вітчизняні вчені: Л. Прудіус, Л. Курочка, І. Федорович, Т. Семків, Л. Зуєва, С. Глущенко та ін. [7].

Відповідно доброчесність як психологічно-вольова та соціальна якість поведінки та мислення особи є складним морально-етичним, культурно-психологічним феноменом, який має широку сферу застосування, оцінка діяльності особи у сфері публічної діяльності не є винятком.

Чесність і корупція є своєрідними антиподами. З моральної точки зору корупція містить такі аморальні елементи: по-перше, порушення закону, що виявляється в невиконанні публічною особою договору з державою, таким чином, особа не виконує моральний обов'язок діяти згідно з велінням законної влади; по-друге, вчинення суспільної шкоди, тобто порушення приписів законної влади, виданих для захисту та розвитку загального блага суспільства, метою корупційного діяння є не загальне благо, а особиста вигода

представника; по-третє, втрата соціального балансу в розподілі благ, тобто через корупційні дії страждає розподільча справедливість і людина збагачується за рахунок інших членів суспільства; по-четверте, обман, який виявляється в приховуванні неправомірних дій або наданні таким діям видимості законності [8].

Категорія «доброчесність» особи як міра якості публічної антикорупційної служби – це трансформація доброти, справедливості, чесності на рівень функціональних обов’язків, у результаті чого офіційна публічна особа набуває ознак компетентності, самовмотивованості, безкорисливості, чесності, системності та сумлінності виконання законодавчо визначених обов’язків [4].

Доброчесність може стосуватися як особи, так і питання ефективності всієї адміністративно-правової діяльності. Наприклад, у європейських принципах державного управління професійна доброчесність на державній службі чітко підтверджує ідею надійності та передбачуваності державного управління [10]. Натомість доброчесність державного службовця ґрунтується на поняттях неупередженості та професійної незалежності. Неупередженість – це коли немає упередженості. У сфері державного управління ознакою упередженості може бути схильність віддавати перевагу власному результату при оцінці конкретної ситуації, де існує конфлікт між приватними та публічними інтересами [10].

Саме поєднання загальної політики подолання нечесності та стимулювання індивідуальної мотивації (фінансової, професійної тощо) може створити умови для ліквідації корупції та створення справді професійної публічної служби.

Зміст категорії доброчесності в правовому та доктринальному підходах досить різноманітний, що вносить значну складність у механізм адміністративно-правової реалізації елементів доброчесності в публічній сфері. Єдине визначення поняття, що міститься в Законі України «Про державну службу», включає дві ознаки принципу доброчесності:

- перший – спрямованість дій посадової особи на захист суспільних інтересів;
- другий – відмова посадової особи поставити на перше місце свої приватні інтереси при здійсненні наданих їй повноважень [11].

Тут теж складність догматичного тлумачення цілісності пояснюється можливістю оцінки формулювання загального блага та визначення його меж. В. Галуцько вважає, що важливим для значної кількості фізичних та юридичних осіб, наданих державною адміністрацією відповідно до встановленої законом компетенції, є суспільний інтерес [12].

Професор А. Калюжний визначає види суспільних інтересів: а) інтереси держави; б) інтереси правоохоронних органів України; в) права і законні інтереси громадян; г) охорона громадського порядку; д) охорона адміністративного порядку; е) реалізація суспільних інтересів у різних сферах економічної, соціальної, екологічної та іншої діяльності; є) інтереси охорони державного кордону; з) інтереси дотримання митного режиму; і) інтереси державної безпеки [13].

Р. Раїмов, А. Пасічник визначили наявність ознак, характерних для категорії «публічний інтерес»: невіддільний від інтересів держави, але не повинен збігатися з приватними інтересами; зміна вектора приватного інтересу має відбиватися на зміні суспільного інтересу і навпаки; є певні сфери економічної діяльності, де суспільні інтереси неможливо захистити без державного втручання; обов'язок держави захищати суспільні інтереси також слід розуміти як забезпечення конституційних прав і свобод; публічний інтерес визначається сукупністю приватних інтересів; суспільний інтерес – це образ державного інтересу як особливої форми організації суспільства, яка насамперед спрямована на самозбереження [14].

Вжиття заходів щодо захисту суспільних інтересів є не що інше, як вираження в діяльності публічно-правової особи, її управлінських і процедурних рішень, поваги та захисту визначених державою цінностей і потреб, передбачених законом і легітимований суспільством.

Відмова службової особи при здійсненні наданих їй повноважень від переваги приватних інтересів, як другого елементу формального змісту досліджуваної категорії, є цілком чіткою та однозначною. Приватний інтерес не повинен існувати при захисті суспільного інтересу. Якщо підходити до цього формулювання більш конкретно, то можна навести приклад здійснення повноважень працівником правоохоронного органу як громадянина, який також не позбавлений законом своїх прав і свобод, але для якого існують певні допустимі обмеження. У такому разі при здійсненні посадових обов'язків згідно з посадовою інструкцією забезпечується пріоритет суспільних інтересів над приватними. Як правило, такі повноваження обмежуються принаймні терміном перебування на посаді, тривалістю роботи тощо.

Таким чином, у формальному розумінні законодавства про державну службу доброчесність є мірою способу, форми поведінкової діяльності публічної особи правоохоронця при здійсненні ним своїх повноважень [15]. У юридичній літературі існує набагато ширше розуміння доброчесності, ніж у положеннях законів.

Наприклад, за словами А. Кулібаби, доброчесність включає: етико-правову складову професійної та громадської діяльності судді, обмеження та характер поведінки судді, що ґрунтується на дотриманні етичних принципів і правил поведінки, шанобливому ставленні до громадян та чесність у власному житті, виконанні професійних обов'язків, стосунках і розпорядженні державними ресурсами [16].

Доброчесність С. Глущенко трактує як морально-етичну основу діяльності, яка визначає межі та поведінку, що має ґрунтуватися на засадах доброзичливості з громадянами, суспільством і державою, чесності в способі життя, виконанні професійних обов'язків і розпорядженні матеріальними ресурсами [17].

А. Кладченко вважає, що під поняттям доброчесності слід розуміти поєднання високих етичних стандартів із певною корпоративною поведінкою

та правилами посадової особи, які в умовах боротьби з корупцією стають запорукою ефективної державної політики та норм поведінки в суспільстві [18].

В американській системі державного управління доброчесність також розглядається як засіб контролю суспільних цінностей [10], що змістовно охоплює найширший спектр відносин, охоплених принципом доброчесності у сфері публічного права. З цього можна стверджувати, що професійна доброчесність працівників публічної служби є засобом контролю суспільних цінностей у сфері забезпечення правопорядку та безпеки, а також забезпечення та захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Сучасний стан доброчесності в країнах світу є предметом дослідження впливової міжнародної антикорупційної організації Transparency International. З точки зору методологічного підходу, розробленого в роботах представників цієї організації, національна система доброчесності охоплює основні сфери діяльності держави, що відповідають за боротьбу з корупцією. До цих сфер належать не лише різні державні органи (парламент, уряд, громадський сектор, судова система тощо), а й політичні партії, громадянське суспільство, ЗМІ та бізнес [10].

Коли ці сфери будуть добре функціонувати, вони становитимуть здорову та стійку національну систему доброчесності, яка ефективно боротиметься з корупцією в усіх її формах у рамках ширшої боротьби зі зловживаннями владою, службовими злочинами та розкраданням. Однак, коли ці сфери відзначаються відсутністю належного регулювання та підзвітності, корупція, швидше за все, буде процвітати та матиме негативний і серйозний вплив на суспільну мету справедливого зростання, сталого розвитку та соціальної єдності. Тому зміцнення національної системи доброчесності сприяє більш ефективному управлінню в країні та робить суспільство в цілому більш справедливим [17].

Хоча загалом не існує єдиного стандарту для побудови ефективної системи боротьби з корупцією, у міжнародному співтоваристві поступово формується консенсус щодо ключових елементів, які є найбільш ефективними для запобігання корупції та сприяння доброчесності.

Дослідження національної системи доброчесності включає оцінку правової бази та практики функціонування інституцій і секторів, пов'язаних із боротьбою з корупцією. Загалом дослідження охоплює 13 сфер, зокрема законодавчу, виконавчу, судову, державний сектор, правоохоронні органи, центрального виборчого органу, повноваженого з прав людини, вищий орган фінансового контролю, антикорупційні органи, політичні партії, ЗМІ, громадські організації та компанії, які перебувають у системному зв'язку з соціальними, економічними, політичними та культурними основами системи доброчесності [19].

Для Л. Курочки доброчесність слід оцінювати за багатьма параметрами (наприклад, чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі тощо) [20]. В. Федорович поняття «доброчесність» розглядає як фундаментальну категорію науки, етики, що відображає суб'єктивну форму моралі та результат виявлення певних стійких позитивних моральних якостей у поведінці індивідів, що означає цілісність державної влади, може загалом високоморальна якість її представників, дії яких спрямовані на досягнення добра (блага) як для кожної окремої людини, так і для суспільства в цілому [21].

У юридичній літературі також можна знайти загальні критерії недобросовісності: порушення (або умисне нехтування) особою моральних критеріїв та етичних норм поведінки [22]; форма девіантної поведінки людини [23]; порушення принципів справедливості, верховенства права, рівності всіх перед законом [24]; конфлікти між приватними інтересами та офіційними повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або з корисливих мотивів, які завдають шкоди суспільним інтересам і створюють ризики корупції [25]; дискредитація правової системи, порушення або свідоме нехтування моральними критеріями та етичними нормами поведінки на державній службі [26]; морально-етична незрілість працівника [27] тощо. Цей перелік не є вичерпним і зазвичай уточнюється окремо. Однак його існування та необхідність мають практичне значення для

практичного правозастосування, коли йдеться про тлумачення категорії недобросовісності та відмежування її від суміжних понять.

Згідно з А. Ерайксом, професійна доброчесність стосується врахування справедливості, терпіння та незалежності тощо [28]. Посібник CIDS з належного врядування зазначає, що доброчесність публічної особи є елементом професіоналізму, який потребує стабільного мислення та твердої волі з боку державних службовців – кандидатів на посади та призначення. Водночас кодекси поведінки та етики мають бути засобами нормативного визнання доброчесності, а навчання та дисциплінарна відповідальність – інструментами [29].

М. Вокін має чітке уявлення про те, що професійну доброчесність необхідно відрізнити від особистої (загальної) доброчесності. На його думку, доброчесність вище закону та стверджує, що у випадку конфлікту інтересів на військовій службі професійна доброчесність зобов'язує не завдавати шкоди невинним [30].

Що стосується ознак, то слід розрізняти ознаки, що відтворюють інституційний характер доброчесності як властивості посадової особи, і ознаки, що створюють умови для доброчесної поведінки.

Наприклад, безумовний вплив на доброчесність, як правило, здійснюється за допомогою рівня розсудливості. Чим більший розсуд, тим сильнішим має бути моніторинг дотримання вимог доброчесності. Законодавчі положення, які забороняють державним службовцям брати участь у вирішенні питань, в яких вони можуть мати особистий або приватний інтерес, мають на меті посилити цінність неупередженості [31].

Вимір професійної доброчесності є не лише результатом пасивної поведінки у формі утримання від неетичних протиправних дій. Правдивим є твердження про активну участь публічної особи у демонстрації чесності та професіоналізму:

- сумлінне виконання професійних обов'язків;
- усунення ситуацій, коли виник конфлікт між публічними та приватними інтересами;

- збереження державного майна та енергетичних ресурсів, їх господарське використання, недопущення використання державних ресурсів та активів в особистих цілях;

- своєчасне повідомлення про корупційні ризики тощо [31].

Доброчесність як самостійний соціально-правовий феномен і характеристика правової дійсності може існувати в трьох системах:

- 1) особиста – доброчесність посадової особи;

- 2) інституційний – рівень доброчесності в окремій суспільній сфері, що піддається корупційним впливам або конфліктам інтересів;

- 3) надінституційний (антикорупційна система держави) – механізм комунікації між системами, забезпечення несприйняття та подолання недобросовісних проявів на всіх рівнях [31].

Отже, доброчесність – це система морально-етичних властивостей особистості, яка шляхом свідомої, розумової та психологічної дії трансформується в поведінкову модель і відображає суб'єктивне ставлення до суспільних цінностей. Перетворення доброчесності на професійну доброчесність публічної особи відбувається в результаті:

- неупередженість, що забезпечує пріоритет професійних (службових, громадських) цінностей над приватними інтересами;

- захист суспільних інтересів та підтримка авторитету органів державної влади;

- запобігання корупції;

- формування толерантності, ввічливості як під час виконання службових обов'язків, так і поза ними.

Зміст категорії «доброчесність» вимагає пошуку оптимального змісту професійних чеснот у системі етичних вимог до особи, а також критеріїв перевірки особи на відповідність якостям професійної доброчесності при виконанні функцій та завдання держави.

1.2. Визначення доброчесності публічних службовців на рівні міжнародних документів

Поняття доброчесності є досить складною категорією. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття доброчесність розглядається як якість у значенні доброчесний, висока моральна чистота, чесність. Доброчесний – той, хто живе чесно, дотримується всіх норм моралі. Який є виявом чесності, моральності [33]. На законодавчому рівні цей термін використовується в Законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» [48], «Про запобігання корупції» [47], «Про державну службу» [45].

Як відомо, корупція є однією з найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному та справедливому функціонуванню країн, має негативні фінансові наслідки для громадян, бізнесу і держав, а також для міжнародних інституцій [36].

Одним із основних напрямків у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності посадових осіб, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків [36].

При цьому, залежно від поширеності корупційних ризиків у діяльності посадових осіб, можна розмістити їх у такій послідовності:

- недобросовісність посадових осіб;
- виникнення конфлікту інтересів;
- відсутність управлінського контролю;
- наявність дискреційних повноважень [36].

Тому одним із важливих критеріїв при відборі осіб на посаду державного службовця є, зокрема, така моральна якість, як доброчесність (чесність, моральність, порядність) [36]. Зокрема, одним із принципів, відповідно до якого здійснюється державна служба, є принцип доброчесності, суть якого полягає у спрямованості дій державного службовця на захист суспільних інтересів та у

відмові державного службовця від затвердження приватний інтерес під час здійснення покладених на нього повноважень [45].

Правила етичної поведінки державних службовців визначають основні ознаки доброчесності, а саме:

1) спрямованість дій на захист суспільних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними чи корпоративними інтересами;

2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;

3) уникнення суперечностей між суспільними та особистими інтересами;

4) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відомою у зв'язку з проходженням посадовою особою державної служби, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, визначених законом;

5) недопущення надання переваг та фаворитизму фізичним та юридичним особам, політичним партіям, громадським та релігійним організаціям [50].

Таким чином, доброчесність є основним принципом державної служби та основою етичної поведінки державних службовців, щоб гарантувати публічну, професійну, політично неупереджену, ефективну, дружню до громадян та в інтересах держави та суспільства державну службу [33].

Сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні, доброчесність є основним інструментом уникнення конфлікту інтересів. Поняття корупція розглядається як використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення. Хабарництво, корупція державних і громадських діячів [33].

Іншим не менш значущим корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність фактичних чи явних суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які також можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, наприклад вчинення чи невчинення дій під час виконання службових обов'язків, покладених на нього посадових повноважень [37].

Щодо визначення поняття «конфлікт інтересів», то відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» вживаються терміни:

– «потенційний конфлікт інтересів» – наявність приватного інтересу у сфері, в якій він здійснює свою діяльність, його обов'язки чи представницькі повноваження, які можуть вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття ним рішень або на вчинення чи невчинення будь-якої дії під час здійснення зазначених повноважень;

– «реальний конфлікт інтересів» – невідповідність приватних інтересів особи її службовим чи представницьким повноваженням, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або вчинення чи невчинення дій під час здійснення цих повноважень [47] .

Правові основи виховання доброчесності включають в себе ряд законів, правил, положень та інших джерел, які визначають поняття корупції, регулюють антикорупційні процедури і сприяють вихованню доброчесності в державному секторі. Правові основи виховання доброчесності включають національні та міжнародні інструменти. Останні можуть оформлятися у вигляді конвенцій, угод, рекомендацій і позитивного досвіду. Деякі з цих міжнародних стандартів мають свою специфіку в залежності від сектора безпеки. Всі положення з виховання доброчесності, що відносяться до сектора державного управління, застосовуються також і в секторах безпеки і оборони. Міжнародні організації мають вирішальне значення в розвитку і сприянні запровадженню міжнародних стандартів з виховання доброчесності.

Важливо зазначити, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та протидії корупції, закріплені в міжнародних договорах та угодах, ратифікованих Україною.

Сьогодні, враховуючи європейські стандарти, для забезпечення чесної державної служби України використовуються механізми люстрації, уникнення конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру посадовців. Законом

України «Про запобігання корупції» визначено спеціально уповноважені органи у сфері боротьби з корупцією – прокуратура, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [47].

Так, боротися з корупцією потрібно лише спільними зусиллями країн. У цьому твердо переконана Рада Європи, оскільки корупція становить серйозну загрозу основним європейським принципам і цінностям, підриває довіру громадян до демократії, порушує верховенство права, є відмовою гарантувати права людини та перешкоджає соціально-економічному розвитку. Тому в Резолюції (97) 24 Комітет міністрів Ради Європи визначив двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, розроблених Мультидисциплінарною групою з питань корупції (GMS) [44]. До них належать:

- впровадження ефективних заходів для запобігання корупції та, у цьому контексті, підвищення обізнаності громадськості та сприяння етичній поведінці;
- забезпечення скоординованої криміналізації національної та міжнародної корупції;
- положення для осіб, які виконують завдання із запобігання, розслідування, судового переслідування та покарання у випадках корупції, незалежності, що відповідає їхнім функціям, свободи від неналежного впливу та ефективних засобів збору доказів, захисту осіб, які допомагають органам влади у боротьбі з корупцією, та підтримки конфіденційність слідства;
- запровадження необхідних заходів щодо конфіскації майна та конфіскації доходів, одержаних корупційною діяльністю, а також заходів щодо запобігання використанню юридичних осіб для приховування корупційної діяльності;
- обмеження імунітету від розслідування, судового переслідування та засудження у справах про корупцію необхідним у демократичному суспільстві;

– запровадження спеціалізації осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, забезпечення необхідними засобами та навчання для виконання покладених на цих осіб або органів завдань тощо [44].

Проте резолюція ООН «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя в контексті розвитку: здійснення та перспективи міжнародного співробітництва» від 7 вересня 1990 р. підкреслювала необхідність виділення достатніх ресурсів для залучення компетентних працівників і менеджерів, які об'єднують їх, забезпечують прожитковий мінімум. Якщо у зв'язку із заробітною платою державних службовців виникає питання, як людина може утримувати свою сім'ю зі своєї зарплати, то можна стверджувати, що в суспільстві існує ризик корупції [41].

Слід зазначити, що загальні принципи боротьби з корупцією викладені в Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією [56], Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією [37] та Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [35].

Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, яку Україна ратифікувала у 2005 р., передбачає, що кожна сторона повинна передбачити у своєму національному законодавстві ефективні засоби відшкодування для осіб, які постраждали внаслідок корупції, з метою надання цим особам можливості реалізувати свої права та захистити інтереси, у тому числі можливість отримати відшкодування заподіяної шкоди. Конвенція визначає «корупцію» як пряме чи опосередковане вимагання, пропонування, надання чи отримання або можливість отримати хабар або іншу неправомірну вигоду, що перешкоджає належному виконанню обов'язків особою, яка отримує хабар, неправомірну вигоду, або можливість такої переваги, або поведінка такої особи [56].

У 2006 р. Україною ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173) [37] та Конвенцію ООН проти корупції [35]. Метою Ради Європи, зокрема відповідно до Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173), є досягнення більшої єдності між її членами, а отже, державами-членами Ради Європи та іншими державами, які підписали цю

конвенцією переконані в необхідності термінового впровадження єдиної кримінально-правової політики для захисту суспільства від корупції, включаючи прийняття відповідних нормативно-правових актів та вжиття превентивних заходів [37].

Крім того, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції зазначає, що запобігання та викорінення корупції є обов'язком усіх держав, а отже, кожної держави-учасниці відповідно до основних принципів її правового порядку:

– розробляє та впроваджує чи здійснює ефективну скоординовану антикорупційну політику (стаття 5);

– забезпечує наявність відповідного органу або органів, які будуть здійснювати запобігання корупції таким чином: здійснення політики, зазначеної в статті 5 цієї Конвенції, і, у відповідних випадках, нагляд і координація здійснення такої політики; розширення та поширення знань щодо запобігання корупції (стаття 6);

– прагне створити, підтримувати та зміцнювати, де це доцільно, системи найму, перебування на посаді, просування по службі та виходу на пенсію для державних службовців та інших невиборних державних службовців, де це доцільно, які:

1) базуються на принципах ефективності та прозорості та є на основі об'єктивних критеріїв, таких як добротність, справедливість і навички;

2) включати відповідні процедури відбору та навчання персоналу на державні посади, які вважаються особливо вразливими до корупції, і, у відповідних випадках, ротацію такого персоналу на такі посади;

3) сприяння виплаті належної винагороди та встановленню належної заробітної плати з урахуванням економічного розвитку держави-учасниці;

4) заохочувати реалізацію освітніх та навчальних програм, щоб переконатися, що ці особи відповідають вимогам щодо правильного, сумлінного та упорядкованого виконання державних обов'язків, а також забезпечити їм професійну та відповідну підготовку, щоб підвищити їхню

обізнаність щодо ризиків, притаманних і пов'язаних з корупцією при виконанні своїх обов'язків. Такі програми можуть містити посилання на кодекси поведінки або стандарти поведінки у відповідних сферах (стаття 7);

– сприяти, серед іншого, доброчесності, чесності та підзвітності своїх посадових осіб шляхом застосування кодексів поведінки або стандартів поведінки для правильного, чесного та належного виконання державних обов'язків, беручи до уваги Міжнародний кодекс поведінки державних службовців, який додається до Резолюція Генеральної Асамблеї 51/59 від 12 грудня 1996 р. (стаття 8) [35].

Крім того, відповідно до частини 5 статті 8 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця намагатиметься, у відповідних випадках і відповідно до основоположних принципів свого національного законодавства, запроваджувати заходи та системи, які вимагають від державних службовців надавати компетентним органам декларації, серед іншого, про неофіційну діяльність, заняття, інвестиції, активи та значні подарунки чи доходи, які можуть створити конфлікт інтересів у зв'язку з їх функціями як державних службовців [35].

Беручи до уваги вищезазначене, Рекомендація № R (2000) 10 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106-й сесії 2000 р.) рекомендує урядам держав-учасниць, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для державних службовців на основі типового кодексу для державних службовців, який додається до цієї Рекомендації в Додатку; і уповноважує Групу держав проти корупції (GRECO) контролювати їх виконання [39].

У Пояснювальній записці до Рекомендації № R (2000) 10 щодо розробки Типового кодексу поведінки державних службовців зазначено:

1) Кодекси поведінки повинні містити чіткі та конкретні вказівки щодо поведінки, яку організація очікує від своїх членів, і цінностей, які вона захищає.

Кодекс поведінки має три мети:

- 1) це формулювання етичного клімату, який панує на державній службі;
- 2) він пояснює стандарти етичної поведінки, які вимагаються від державних службовців;
- 3) інформує громадськість про те, якої поведінки та ставлення слід очікувати від посадових осіб під час спілкування з ними.

Це і державний документ, і керівний принцип, який має бути закладений у кожного чиновника. Основною вимогою є чіткий, стислий і доступний письмовий опис стандартів, за якими має виконуватися його робота.

2) Модельний кодекс має бути адаптованим для більшості посадових осіб із змінами або без них. Його положення повинні визначати керівні принципи, одночасно надаючи конкретні поради для застосування в конкретних ситуаціях.

3) Кодекси поведінки не повинні обмежуватися боротьбою з корупцією. Вони повинні йти далі та просувати високі стандарти етичної поведінки. Вони повинні встановити загальні принципи, які включають законність, старанність, ефективність та економічність, прозорість, конфіденційність та поводження з інформацією, особисту відповідальність та незалежне судження, справедливе ставлення та чесність, а також професійну підготовку [39].

Наприклад, Модельний кодекс державних службовців Ради Європи, який додається до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки державних службовців і перспективи в цій сфері. Це положення має базуватися на національних кодексах поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа. Зміст модельного кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців у країнах розвиненої демократії. Його прийняття сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних установ з питань етики, запровадженню етичного виховання тощо [38].

Важливу роль у забезпеченні доброчесної державної служби відіграють європейські стандарти у сфері люстрації, які в основному походять із трьох джерел: Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних

свобод і судової практики Європейського суду з прав людини; Судової практики національних конституційних судів; Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, а саме: Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів [34].

Суть цих стандартів можна окреслити такими чотирма основними критеріями процесу люстрації: вину має бути доведено в кожному окремому випадку; необхідно гарантувати право на захист, презумпцію невинуватості та право на оскарження рішення суду; слід зазначити різні функції та цілі люстрації, а саме: захист нових демократій і кримінального права, тобто покарання винних; люстрація має чіткі часові межі як щодо виконання, так і щодо перевірки [34].

У 2014 р. Верховною Радою України, з метою впровадження європейських стандартів доброчесності було прийнято пакет законів щодо боротьби з корупцією: Закон «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки» (Антикорупційна стратегія на 2021 – 2025 роки) [48], «Про очищення влади» [52], «Про Національне антикорупційне бюро України» [51], «Про запобігання корупції» [47], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів» [42]; у 2015 р. прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу» [55], схвалено пакет законів про декомунізацію [36; 49; 53; 54], у 2016 – затверджено Правила етичної поведінки державних службовців [50], схвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році», яким передбачено електронне декларування [43].

Міжнародні стандарти та правові рамки для виховання доброчесності встановлюють узгоджені на міжнародному рівні принципи боротьби з корупцією і забезпечення належного управління в державному секторі і, відповідно, в

секторі безпеки. Ці міжнародні стандарти є ключовими, оскільки вони служать моделлю, що допомагає державам зміцнювати свою власну правову базу з метою підвищення прозорості, підзвітності та забезпечення належного управління в державному секторі. Вони надають урядам і членам парламенту ряд керівних принципів для розробки і реформування національних законів, систем і процесів. Вони надають вихідну базу для отримання передового досвіду. Вони також створюють канали для міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією і організованою злочинністю.

Більшість вищезазначених конвенцій не застосовуються на практиці безпосередньо. Вони вимагають від держав наявності відповідного законодавства та заходів для імплементації конвенцій. У конвенціях встановлюються мінімальні стандарти, які повинні відповідати чинному законодавству. Для імплементації конвенцій країни повинні спочатку визначити, де і як їх законодавство виходить за рамки стандартів конвенцій. Після виявлення недоліків в своєму законодавстві країни повинні усунути ці недоліки.

Розробка і впровадження правових рамок виховання доброчесності і міжнародних стандартів включає в себе безліч учасників. Цей процес включає в себе міжнародні організації та експертів, які розробляють стандарти, національні уряди, які схвалюють ці стандарти, штат сектору безпеки, який їх реалізує, санкціонуючі органи, які забезпечують їх застосування, а також суб'єкти, які беруть участь у контролі за загальним процесом. Громадянське суспільство і парламентарії є двома особливо важливими ланками цього ланцюга. Громадянське суспільство стурбоване і підвищує обізнаність про необхідність реформування національного законодавства та його адаптації до міжнародних стандартів. Після чого, члени парламенту беруть на себе завдання щодо введення цих потреб і проблем у відповідні національні правові рамки.

Отже, міжнародні стандарти доброчесності спрямовані на захист суспільства від корупції з метою забезпечення демократії, поваги до прав людини, закону та порядку, чесності та соціальної справедливості.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1. Врегулювання конфлікту інтересів в системі публічної служби України: проблеми та здобутки

Проблема конфлікту інтересів останнім часом привертає увагу багатьох вітчизняних науковців, які досліджують культурно-історичні, соціальні та моральні аспекти негативних рис у професійній діяльності (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Трактування проблеми конфлікту інтересів

| Науковець | Трактування проблеми дослідження |
|-------------------------------------|---|
| Василевська Т. Е. [58] | Шляхи запобігання конфлікту інтересів через основи етики та стверджує, що «усвідомлення державними службовцями себе як носіїв громадянськості розширює можливості збалансування в державно-управлінській діяльності суспільних інтересів із інтересами особистими та груповими» |
| Дергачов С. В. [59] | Генезис та сутність конфлікту інтересів як феномену, який має не тільки правові, а й моральні основи на державній службі, а також деякі можливості виявлення та діагностування конфліктної ситуації в інтересах її запобігання або регулювання |
| Соснін О. В. та Дзьобань О. П. [61] | Конфлікт інтересів, що виникає, коли люди не хочуть миритися із несправедливістю, яка порушує їхні природні права |

| | |
|----------------------------|---|
| Лопушинський І. П. [64] | «Термін «конфлікт інтересів» має чітке визначення, на практиці його досить важко схарактеризувати, оскільки межі між державними і особистими інтересами не завжди чітко визначено», а саме треба проводити «аналіз чинного та перспективного українського законодавства на предмет забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі, створення та намагання створення відповідних органів у системі державної виконавчої влади» |
| Токар-Остапенко О. В. [67] | Головними характеристиками конфлікту інтересів є: загроза об'єктивності державного службовця під час виконання ним посадових обов'язків; суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших об'єктів; можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів |
| Липовська Н. А. [65] | Еталонні елементи Кодексу етики і поведінки державних службовців: особиста відповідальність, дотримання законів, відносини з громадськістю, обмеження на отримання подарунків, винагород, знаків вдячності, знижок, недопущення конфлікту інтересів, обмеження на політичну діяльність, поведінка стосовно грошових питань, конфіденційність і використання службового майна та послуг, власне придбання урядового майна, робоча обстановка |

Отже, конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу особи в межах її представницьких чи службових повноважень, який може вплинути на

процес прийняття особою рішень, вчинення дій чи бездіяльності під час здійснення своїх повноважень, або реальне протиріччя між приватним інтересом і офіційними повноваженнями, що фактично впливає на його офіційну діяльність (реальний конфлікт інтересів) [57]; це суперечність між приватним (особистим) інтересом особи та її службовими повноваженнями. Наявність чи відсутність приватного інтересу особи у вирішенні конкретної проблеми в більшості випадків є показником того, що в особи має місце конфлікт інтересів [60].

Цей термін також відноситься до ситуації, коли особистий інтерес державного службовця може прямо чи опосередковано перешкоджати виконанню ним своїх обов'язків. Нерідко такий підхід супроводжується тим, що виникає конфліктна ситуація між особистим інтересом особи та законами організації, суспільства чи держави.

Під особистим інтересом розуміються ситуації, які можуть прямо чи опосередковано вплинути на виконання службових обов'язків. Особистий інтерес безпосередньо впливає на конфлікт інтересів на державній службі. Прикладами особистої зацікавленості є можливість особи, яка обіймає державну посаду, отримувати додатковий дохід у вигляді грошей, цінностей та інших активів, які можуть бути доступні не тільки безпосередньо працівнику, а й членам його сім'ї, родичам, друзям. Державний службовець може через свою роботу, наприклад, під час виконання певних функцій державних установ, потрапити в ситуації, які підпадають під визначення особистої зацікавленості.

Конфлікт інтересів на державній та муніципальній службі в такому випадку може бути викликаний функціями службовця щодо наявності повноважень для прийняття рішень з технічних, організаційних, кадрових, фінансових, матеріальних чи інших питань організації чи держави [62].

Повідомлення про конфлікт інтересів є найважливішою функцією посадової особи. Запобігання та вирішення конфлікту інтересів на публічній службі є обов'язком працівника, і якщо він не вжив жодних дій у цьому

напрямку, це правопорушення тягне за собою звільнення особи з державної служби.

Опрацювання фактів, за якими державними службовцями не вжито заходів щодо уникнення та вирішення конфлікту інтересів, здійснюється відповідальним відділом кадрів, який відповідає за запобігання органам правопорушень та у справах про корупцію.

Існує кілька видів процедур, коли виникає конфлікт інтересів на державній службі. Приклади показують, що в кожній ситуації є свої превентивні заходи та способи вирішення конфлікту інтересів.

За наявності особистої зацікавленості державний службовець зобов'язаний письмово повідомити про це роботодавця. У такому випадку конфлікт інтересів на державній службі є ситуацією, яку має вирішити роботодавець. За наявності такого конфлікту роботодавець повинен усунути працівника від виконання певних функцій, які призводять до ситуації, пов'язаної з друзями, родичами чи іншими особами, з якими працівник так чи інакше пов'язаний. Наприклад, якщо посадова особа входить до приймальної комісії і один із кандидатів є його родичем, роботодавець повинен замінити такого працівника іншим [67].

Виходячи з вищевикладеного, основними ознаками конфлікту інтересів є:

1) можливість заподіяння шкоди законним інтересам інших суб'єктів, щодо виникнення конфлікту інтересів та службових обов'язків;

2) створення загрози об'єктивності посадової особи під час її виконання службовою діяльністю та інтересам інших суб'єктів;

3) суперечність особистих інтересів посадової особи. Серед них слід виділити:

- недосконалість системи звітності, контролю та аудиту діяльності;
- низький моральний рівень конкретної посадової особи, наявність у службовій діяльності (професійних функціях) сфер, у яких рішення приймаються на основі суб'єктивних оцінок;
- відсутність норм і правил вирішення конфлікту інтересів.

Працівник органів державної влади, а також його родичі та близькі не повинні приймати будь-яких подарунків від осіб та організацій, щодо яких державні службовці виконували функції державного характеру. Також працівнику та його родині не рекомендується приймати подарунки, незалежно від їх вартості, від підлеглих конкретної посадової особи. Якщо керівнику державної організації стало відомо про те, що працівник або хтось із його родичів отримав подарунок, він повинен провести розслідування та з'ясувати, як цей подарунок пов'язаний з виконанням працівником своїх службових обов'язків.

У цьому випадку уникнення конфлікту інтересів на державній службі має дві форми. Якщо роботодавець визначить, що отриманий подарунок безпосередньо пов'язаний із функціями та обов'язками працівника перед цією особою, слід застосувати дисциплінарне стягнення. Рівень покарання залежить від тяжкості корупційного правопорушення, його обсягу та обов'язків, у яких виник конфлікт інтересів. Якщо отриманий подарунок не пов'язаний з виконанням працівником своїх обов'язків і функцій, роботодавець зобов'язаний повідомити працівника про те, що прийняття подарунків від зацікавлених громадян і організацій може негативно вплинути на професійний імідж самого працівника, а також на репутація організації, в якій він працює. Оптимальним рішенням було б повернення працівником подарунка або надання компенсації [62].

Конфлікт інтересів на державній службі також призводить до ситуацій, у яких можуть бути порушені законні інтереси та права держави, громадян чи організацій. Приховування особою наявного приватного інтересу вже вважається порушенням офіційних положень і вимагає вжиття відповідних заходів для запобігання корупції. Наявність конфлікту інтересів може негативно вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень та вчинення чи невчинення дій при здійсненні особою делегованих службових повноважень. Крім того, конфлікт інтересів має місце також у разі суперечності приватних інтересів близької особи державному службовцю та її службових

повноважень. Приватними інтересами є всі майнові чи немайнові інтереси особи, у тому числі ті, що виникають з особистих, сімейних, дружніх чи інших непрофесійних відносин з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або громадською діяльністю, релігійними чи іншими організаціями. [58].

Близькими особами є особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта [62].

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної чи правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через прийняття рішення (участь у прийнятті рішення) про прийняття на роботу, звільнення, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, видачу вказівок, завдань тощо, контроль за їх виконання [67].

На жаль, поведінка нашого суспільства в цілому полягає в тому, щоб спочатку протиправно вирішувати особисті проблеми, як правило, за допомогою впливових знайомих і друзів. Така негативна тенденція призводить до розвитку корупції, наслідком чого є притягнення до кримінальної відповідальності за Кримінальним кодексом України чи Кодексом про адміністративні правопорушення України. Таким чином, особа, яка перебуває у конфлікті інтересів, під час виконання своїх безпосередніх обов'язків має приватний інтерес – особистий інтерес. Цей інтерес не обов'язково призводить до вчинення протиправних дій чи ухвалення неправомірного рішення, але цілком може призвести до цього.

Отже, законодавець не визначає конфлікт інтересів безпосередньо як кримінальне правопорушення з відповідною санкцією. Точніше конфлікт

інтересів можна охарактеризувати як передумову, як підставу для подальшого вчинення кримінального правопорушення або як адміністративне правопорушення. А вирішення конфлікту інтересів є заходом запобігання вчиненню злочинів.

Закон України «Про запобігання корупції» розрізняє два види конфлікту інтересів: потенційний та реальний. Потенційний конфлікт інтересів – наявність приватних інтересів особи при здійсненні нею службових чи представницьких повноважень, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час здійснення ними своїх повноважень [62].

Потенційний конфлікт інтересів на державній службі є особливо важливим, коли вона переходить у латентну фазу і може продовжувати функціонувати протягом тривалого часу. Саме цей тривалий час негативно впливає на визначення приватного інтересу у посадової особи та подолання цього явища. Тобто виникає ілюзія нормальних професійних стосунків на державній службі, тривалість яких залежить від характерів державних службовців, а потім з часом вже відбувається зрив спілкування, який має такі особливості [63]:

- комунікативні (ізоляція, наклеп, замовчування);
- законні (звинувачення в несправедливості);
- прагматичні (усвідомлення різниці інтересів і віра в протидію партнера, охолодження у стосунках, відчуття загрози, перешкоди на шляху до власних цілей).

Потенційний конфлікт інтересів стає реальним. Реальний конфлікт інтересів – це невідповідність приватного інтересу особи її офіційним чи представницьким повноваженням, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або вчинення чи невчинення дій під час виконання цих повноважень [64]. Цей вид конфлікту заслуговує на більшу увагу. Саме він ускладнює ефективну роботу державної служби, регулювання

якої в окремих випадках потребує залучення зовнішнього контролю і навіть правоохоронних органів.

Прикладом потенційного конфлікту інтересів є ситуація, коли заяву до комісії з найму подає особа, яка є близьким родичем члена цієї комісії. Реальним конфліктом інтересів у цій ситуації було б залучення члена комітету до розгляду цієї заяви. Одним із способів уникнути створення потенційного конфлікту інтересів може бути оформлення довіреності на члена тендерного комітету до того, як заявку подає хтось із його близького оточення. Якщо заявку все ж було подано, а член комітету відмовився передати свої повноваження, щоб уникнути справжнього конфлікту інтересів, член комітету повинен заявити про потенційний конфлікт інтересів і утриматися від будь-яких дій або рішень, пов'язаних із ним.

Гострота конфлікту залежить, насамперед, від соціально-психологічних особливостей посадових осіб, а також від ситуації, що вимагає негайних дій керівництва організації. Причинами конфлікту інтересів на публічній службі є:

- різний тип суспільної поведінки, рівень освіти, життєвий досвід;
- стан спілкування;
- розбіжність цілей;
- різне ранжування цінностей;
- обмеженість ресурсів, розподілених між групами;
- взаємозалежність завдань окремих груп;
- наявність авторитетності [64].

Аналізуючи категорії «реальний конфлікт інтересів» та «потенційний конфлікт інтересів» у контексті визначення спільного та відмінного, можна зробити наступні висновки.

По-перше, у випадку реального та потенційного конфлікту інтересів спільними є об'єкт, суб'єкт та наявність у суб'єкта приватного інтересу. Суб'єктом потенційного та реального конфлікту інтересів є особа, яка виконує посадові чи представницькі повноваження, а суб'єктом потенційного та

реального конфлікту інтересів є об'єктивність / неупередженість у прийнятті рішень / дії / бездіяльність під час виконання своїх повноважень.

По-друге, різниця між цими категоріями полягає в наслідках потенційного та реального конфлікту інтересів.

Аналіз нормативно-правових положень щодо законодавчого визначення категорій «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів» дозволяє охарактеризувати ці поняття з точки зору їх схожості та специфіки, як показано на рис. 2.1.

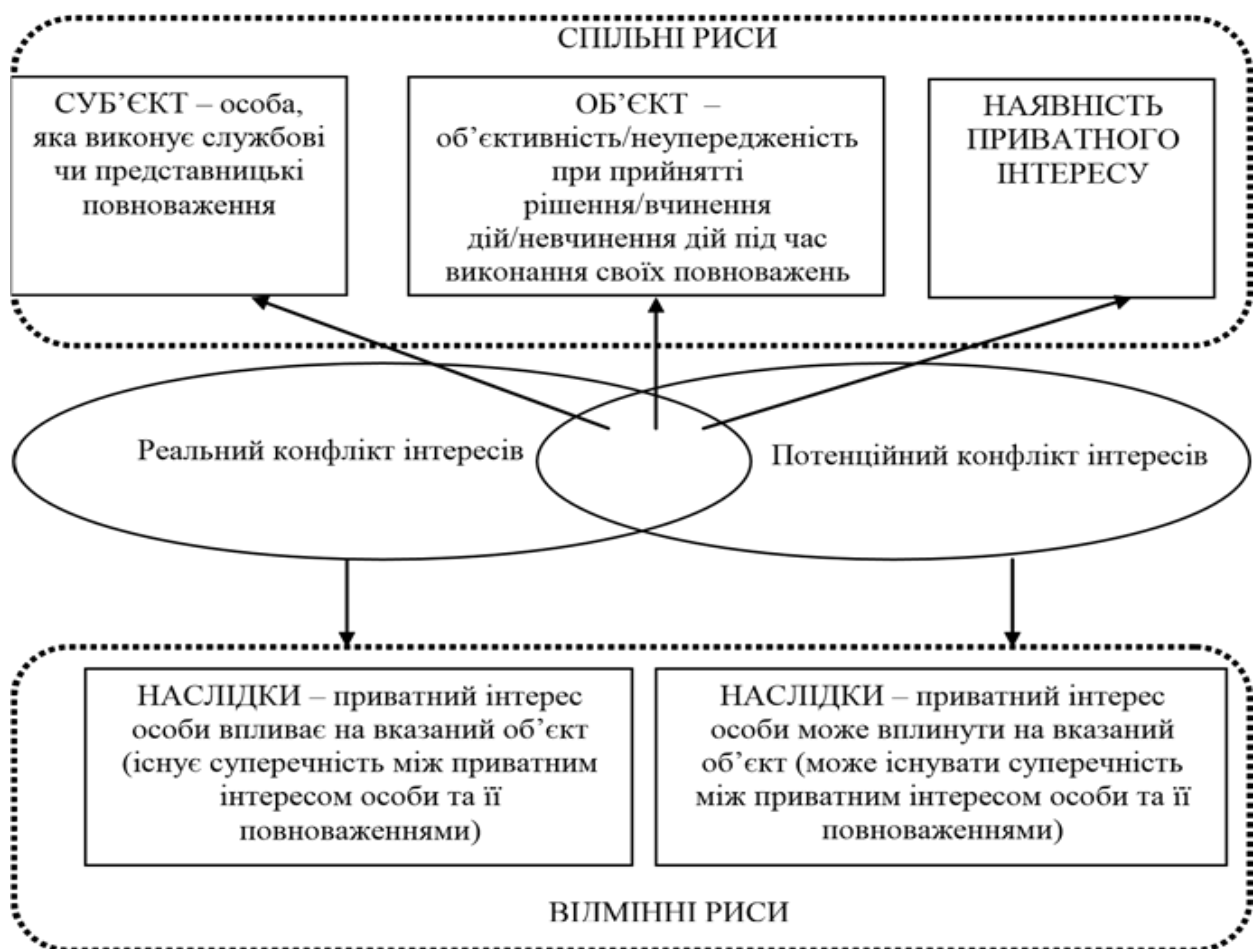


Рис. 2.1. Спільні та відмінні риси реального і потенційного конфлікту інтересів

[58; 60; 62]

Наслідками реального конфлікту інтересів є ситуація, коли приватний інтерес особи (здійснення службових чи представницьких повноважень)

впливає на об'єкт (об'єктивність/неупередженість у прийнятті рішення / вчиненні дій / утриманні від дій під час здійснення повноважень), тобто існує конфлікт між приватним інтересом особи та її повноваженнями. З іншого боку, наслідки потенційного конфлікту інтересів – це ймовірна ситуація, коли приватний інтерес особи може вплинути на об'єктивність/неупередженість у прийнятті рішення / вчиненні дій / утриманні від дій під час виконання своїх повноважень, тобто коли може існувати конфлікт між приватні інтереси та повноваження особи.

Потенційного чи реального конфлікту інтересів можна уникнути в колективах, де існує організована сукупність ідей, тобто система цінностей, яка об'єднує спільноту і спрямовує діяльність у потрібному для розвитку держави руслі. Це необхідний фактор у розбудові професійних відносин в публічній службі, де робота кожного публічного службовця відіграє важливу роль у роботі загалом і вимагає великої відданості. І саме для роботи на публічній службі необхідно ретельно підбирати кадри за призначенням, за освітою із займаною посадою, віком і морально-психологічними характеристиками, оскільки цей вид діяльності завжди буде під пильним оком суспільства, довірою якого не можна нехтувати [63].

Антикорупційний закон є більш прогресивним у частині регулювання питань конфлікту інтересів ще й тому, що не залишає чиновника наодинці з цією проблемою – Закон України від 14.10.2014 № 1700-VI «Про запобігання корупції» передбачає можливість звернення до спеціально уповноваженого державного органу, що надає чіткість щодо наявності чи відсутності реального чи потенційного конфлікту інтересів та роз'яснює процес його вирішення [62].

Загальний порядок врегулювання конфлікту інтересів міститься в розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VI. Закон встановлює правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України та керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету

Міністрів України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів [47].

Особи, на яких поширюється дія законодавства про конфлікт інтересів, повинні вживати заходів для запобігання виникненню конфлікту інтересів і вживати заходів для його вирішення, якщо він виникає. Вирішення реального чи потенційного конфлікту інтересів є набагато складнішим і тривалішим процесом, ніж його уникнення. Закон вимагає вживати заходів для запобігання реальному чи потенційному конфлікту інтересів. Поширеними прикладами конфлікту інтересів на практиці є ситуації, які виникають під час:

- проведення державних закупівель, до процедур яких залучені особи, пов'язані з посадовими особами замовника;
- проведення конкурсів на заміщення вакантних посад у державних установах, якщо між членами комісії та конкурсантом є приватний інтерес, а також підпорядкованість близьких осіб;
- здійснення контрольних або перевірочних функцій в юридичних особах, посадові особи чи керівники яких є пов'язаними особами, або випадки отримання нагород, подарунків від фізичних осіб чи організацій, коли посадова особа виконує щодо них контрольні функції;
- розроблення та прийняття рішення, на підставі якого розподіляються бюджетні кошти, інші матеріальні чи нематеріальні блага та виділяється земельна ділянка, за наявності зв'язку між суб'єктом рішення та набувачем благ;
- приватизація чи продаж державного чи комунального майна, укладання договорів оренди такого майна, видача дозволів чи ліцензій на певні види діяльності, проведення державної експертизи;
- взаємодії працівника в межах його повноважень з юридичною особою, в якій він працював раніше або був керівником.

Таким чином, абстрактне поняття конфлікту інтересів може мати різні прояви, тому без прямого умислу чи необережності посадова особа може стати порушником антикорупційного законодавства, не усвідомлюючи ситуації. При цьому не варто забувати старовинну істину: незнання закону не звільняє від відповідальності.

Єдиний перелік ситуацій конфлікту інтересів не затверджений жодним органом і не може існувати, оскільки неможливо визначити всі можливі варіанти таких ситуацій. Тому ретельний аналіз роботи публічних службовців на наявність чи відсутність конфлікту інтересів є дуже важливим. Найважливішими заходами вирішення конфлікту інтересів є:

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішень або участі в їх прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням особою поставленого завдання, виконанням нею конкретних дій чи прийняттям рішень;
- перевірка обсягу службових повноважень особи;
- обмеження доступу фізичної особи до певної інформації;
- переведення особи на іншу посаду;
- звільнення особи.

2.2. Кодифікація етичних норм публічного службовця як інструмент забезпечення доброчесності: перспективи розвитку в Україні

Етичні кодекси складають ядро професійної етики та є визначальним елементом етичної інфраструктури публічної служби. Кодекс етики (моралі) – сукупність моральних правил, вимог і норм, встановлених для виконання. Етичні кодекси: норми і правила, зрозумілі і прийняті на практиці більшістю фахівців, є історичним завоюванням суспільства і професійного середовища;

вимоги, положення, які раціонально і морально виправдані, але часто порушуються [38].

Кодекс етики державного управління – це сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки в державному управлінні, які необхідно виконувати [38].

Необхідність кодифікації основних етичних вимог до представників різних органів державної влади виникає з таких причин:

- підвищення довіри громадян;
- забезпечення ефективного функціонування державного управління;
- окращення взаємовідносин в державному управлінні;
- уніфікація етичних вимог до державних управлінців [38].

Тому етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та ізоляцією державного управління. Ці кодекси спрямовані на забезпечення суспільної поваги до влади, створення продуктивної, здорової атмосфери в професійних колективах державних керівників, обмеження свавілля у відносинах з громадянами та внутрішньо-професійних відносинах. Як зазначив Комітет міністрів Ради Європи, різноманітність завдань сучасного державного управління (членами якого є люди з різною освітою та походженням) збільшує потребу в кодифікації кодексів поведінки порівняно з попередніми часами, коли більш однорідним був персонал, який виконував подібні функції та поділяв схожі цінності [39].

Метою кодексів етики в державному управлінні є:

- опис переважаючого етичного клімату в державному управлінні;
- встановлення стандартів етичної поведінки, які очікуються від урядовців;
- повідомлення суспільству про те, як державні службовці мають поводитися у взаємодії з громадянами [38].

Набір етичних норм необхідний для підвищення рівня раціональності та моральності у професійній діяльності державних управлінців, окреслення

рамок допустимого, визначення чітких орієнтирів службової поведінки, створення певних шаблонів, які роблять її зрозумілою та етичною, аргументовано приймати державні управлінські рішення. Зовнішньо закріплені норми відкривають можливості для відносно вільного орієнтування в повсякденних стандартних ситуаціях і позбавляють державне керівництво від необхідності постійно приймати моральні рішення. Кодекси містять інструкції щодо дій у конфліктних ситуаціях між загальною морально-професійною етикою та правами представників державного управління.

Етичні кодекси можуть бути основою для формування соціальної відповідальності влади та кожного її представника, основою для суспільної оцінки державних управлінців – покладаючись виключно на неписані правила, не дають змоги контролювати владу громадськості. Єдині етичні стандарти поведінки мають стати інструментом кадрової політики, орієнтиром професійно-етичних якостей і стандартів поведінки при вступі, переході та просуванні по службі [39].

Принципи та цінності, а також норми та стандарти етики державного управління обов'язково закріплюються в кодексах етики державного управління. Етичні кодекси встановлюють стандарти для самовдосконалення державних службовців і можуть мати значний освітній вплив.

Однак, якщо кодекс лише «зображує» ідеального державного управлінця, такий кодекс відривається від життя і не може бути реалізований. Тому в основі правил поведінки має бути образ «належного державного управлінця» – яким він має бути сьогодні, зараз, а не колись у гіпотетичному майбутньому.

Важливо, що специфікації документа не є складними для досягнення і відірвані від реального життя – штучно створений кодекс приречений на провал. Місія державного управлінця закріплена в Кодексі у формі ціннісних орієнтирів і принципів, а нормативна складова Кодексів тісно пов'язана із сьогоденням і покликана закласти основу для правильної поведінки управлінця [39].

Такий підхід дозволяє:

1) закріпити в Кодексі не швидкоплинні, а дієві критерії, на основі яких можна оцінювати професійно-етичну складову індивідуальної діяльності керівників;

2) готує їх до вдосконалення та реалізації належної (відповідної, необхідної, гідної) поведінки.

Залежно від домінуючих засобів впливу кодекси мають різні назви. Це можуть бути етичні кодекси, кодекси поведінки, кодекси честі, стандарти чи правила етичної поведінки тощо (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Формати етичних кодексів [39]

| | |
|---------------------------------|--|
| Етичні кодекси | Комплекс професійно-етичних цінностей, принципів, норм, стандартів поведінки, що приписуються до виконання |
| Етичні правила | Комплекс точних професійно-етичних норм поведінки та конкретних вказівок, детальне визначення порядку реалізації вимог; застосування етичних регуляторів |
| Кодекс поведінки | Комплекс нормативних актів, в яких визначаються стандарти поведінки в професії; устанавлюють механізми дисциплінарного впливу та відповідальності за порушення |
| Правила або стандарти поведінки | Комплекс точних норм поведінки та конкретних вказівок, детальне визначення порядку реалізації вимог; механізми контролю і санкції не є суто етичними |
| Кодекси честі | Заяви про наміри |

Тому на етапі розробки документа необхідно чітко визначити його передбачуваний формат – спрямований Кодекс на моральне саморегулювання чи адміністративне регулювання, чи функціонує він як констатація намірів чи

як правовий документ. Необхідними умовами для ефективного функціонування кодексів є:

- розробка та прийняття кодексу;
- широке визнання кодексу;
- широке оприлюднення кодексу та його доступність для всіх посадових осіб;
- демонстрація можливого використання кодексу в щоденній практиці державного управління;
- створення «Карти етики»;
- набуття управлінцями навичок етичної поведінки та стосунків;
- пропаганда позитивних прикладів поведінки;
- встановлення процедур внутрішнього контролю для забезпечення дотримання професійних та етичних вимог;
- створення умов для соціального контролю;
- заохочення державних управлінців до етичної поведінки;
- застосування санкцій за порушення кодексу;
- звіти про дотримання кодексу [39].

У багатьох країнах існує дворівнева система кодексів поведінки державних службовців, яка складається з:

1. Загальний «Кодекс поведінки» – базовий, зрозумілий кожному документ, у якому окреслено глобальні цілі та завдання та сформульовано загальні норми етичної поведінки представників державного управління.

2. Формальні «Кодекси етики» або «Стандарти поведінки» – збірки норм, описи стандартів, які визначають цей Кодекс, визначають процес виконання вимог Кодексу [39].

Кодекси першого рівня описують основні правила поведінки, спільні для всіх публічних службовців. У такому вигляді, як показав досвід, вони малоприсадибні для реалізації на практиці. Тому ця модель етичного регулювання включає так звані кодекси другого рівня – це документи, характерні для

окремих громадських організацій. Такі кодекси видаються органами виконавчої влади і детально описують типові етичні проблеми, що виникають у професійній діяльності [39].

У деяких країнах не існує єдиного кодексу, спільного для всіх сфер публічної служби, і окремі департаменти та філії розробляють власні етичні документи внутрішнього характеру (Норвегія). В інших державах також практикується розробка кодексів поведінки для державних керівників окремих регіонів, які ґрунтуються на національних етичних кодексах, але привертають увагу до проблем, які є особливо гострими в тій чи іншій сфері.

Окрім офіційно затверджених кодексів етики, окремі державні установи розробляють власні кодекси поведінки для працівників. У таких кодексах, створених на основі загальних правил поведінки публічних службовців, особлива увага приділяється гострим етичним питанням і ризикам, з якими стикаються ці організації [38]. Практика укладення кодексів на відомчому, галузевому, регіональному та окремих державних установах частково зумовлена неможливістю змінити етичний клімат у державному управлінні в цілому. Тому в деяких країнах (особливо в Бразилії, Таїланді) реалізуються стратегії створення так званих «острівців чесності» або «зон ефективності» [38].

Кодекси необхідно постійно оновлювати, оскільки вимоги, викладені в них, мають відображати поточні етичні проблеми державного управління. У цьому відношенні етичні кодекси асоціацій державних управлінців або державних органів є більш гнучкою формою реєстрації змін у власному професійному середовищі.

В Україні роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні відіграє «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158.

Залежно від соціокультурної ситуації в тій чи іншій країні, кодекси поведінки державних службовців можуть мати статус закону, статуту або

етичної заяви. Хоча в Сполучених Штатах та Ірландії є законодавство, яке безпосередньо стосується етики державної служби, у більшості демократичних країн кодекси етики державних службовців прийняті як підзаконні нормативні акти [38].

Однак слід зазначити, що у сфері державного управління морально-професійні та етичні норми в багатьох випадках замінюються правовими нормами. Занепокоєння щодо правового встановлення професійних та етичних стандартів пов'язане з тим фактом, що:

- правове регулювання звужує сферу етичного регулювання;
- правове закріплення перешкоджає швидкому реагуванню на зміни у суспільному та професійному житті;
- для ряду етичних порушень важко визначити явну провину;
- у законі, дія якого має поширюватися на всі сфери державного управління, важко врахувати специфіку етичних питань у різних органах державної влади;
- у законі неможливо визначити всі ймовірні порушення етики та здійснювати постійний моніторинг керівників;
- пряме політичне втручання в чутливу сферу особистих моральних цінностей і принципів є занадто грубим, прямим і може являти собою зневагу до права працівників на особисте життя та свободу совісті;
- жорсткість вимог може зруйнувати управлінські претензії на лідерство [38].

Незрозумілою є і ситуація щодо ефективності етичних кодексів - кодекси не завжди стають ефективними механізмами професійного регулювання. Водночас з різних боків лунає критика щодо функціонування кодексів - одні вважають, що цим документам бракує жорсткості санкцій, інші звинувачують авторів кодексів у надмірній примусовості у виконанні їх положень. Наприклад, «докоряють» етичні кодекси державних службовців у:

- недемократичності;

- обмеженні прав і свобод осіб, які перебувають на державній службі;
- усуненні бар'єрів між публічним і приватним життям державних службовців;
- створенні перешкод для подальшої кар'єри того чи іншого державного службовця (обмеження вибору роботи після виходу на пенсію);
- примусовості характеру, оскільки кодекси підкреслюють слухняність, виражаючи тим самим неповагу до особистості державного службовця;
- використанні кодексу як засобу політичної боротьби;
- неефективності механізму впровадження кодексу [38].

Хоча етичні кодекси публічних службовців часто є законами (або статутами), вони стають справді дієвими, коли реалізуються поза світоглядом, входять в особистий світ людини, внутрішньо закріплюються та втілюються в життя, тобто набувають характеру морального регулятора. Інакше ці кодекси виконують функцію зовнішнього примусу, їх реалізація ризикує легалізувати примусове «покращення» та порушити моральну автономію індивідів. Будь-який зовнішній контроль (а правові норми підкріплюються зовнішнім контролем по відношенню до особистості) не настільки ефективний, як добровільне регулювання поведінки.

Слід також мати на увазі, що поряд з формальним кодексом інституційної рольової поведінки існує цілий комплекс неписаних (хоч і відточених роками та ретельно схвалених професійною групою та широким співтовариством) правил, обмежень і традицій. Такі неформальні настанови часто мають значний моральний потенціал, оскільки їх основними засобами є побудова гармонійних стосунків в організаціях, впровадження морально здорових цінностей і вплив на переконання співробітників. Ефективне використання неофіційної політики зменшує потребу в офіційному контролі та санкціях.

РОЗДІЛ 3

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК НАПРЯМ ПОГЛИБЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Реалізація принципу відкритості як підґрунтя забезпечення доброчесності в діяльності публічного службовця

Принцип «відкритості» є одним із основних процедурних принципів діяльності публічних установ. Історія відкритого уряду починається з 1766 р., коли у Швеції набув чинності Закон про свободу преси.

Потім з середини 20 ст. у Фінляндії, Данії, Норвегії, Канаді та Австралії закони про відкритість публічних документів, про встановлення правил відкритості управління, про доступ до інформації державних органів та багато інших законодавчих актів [68].

У тлумачному словарі термін «відкритість» трактується як властивість і стан у значенні відкритий – незакритий; які можна безперешкодно розглядати, є доступними для огляду; доступний кожному; неприхований, нетаємний, явний [33].

Варто зазначити, що в українській мові слово «гласний» трактується як «доступний широкому загалу; відкритий, публічний, універсальний» [33].

У «Вступі до відкритості та доступу до інформації», підготовленому Датським інститутом прав людини, визначено, що «термін «відкритість» використовується для визначення заходів, які вживаються для забезпечення прозорості дій влади та максимальної участі місцевого населення та підвищення загальної довіри до державних інституцій» [69; 70].

Дж. Балкін, професор Єльського університету в Сполучених Штатах Америки, стверджує, що відкритість і демократична підзвітність є цінностями, які сприяють прозорості [71; 70].

Є. Романенко зазначає, що в Кодексі рекомендацій Ради Європи щодо участі громадськості в процесі прийняття рішень принцип відкритості передбачає, що адміністрація відкрита для зовнішнього контролю, а прозорість означає, що все в цьому контролі є прозорим і наскрізним» [72].

Відповідно, автор зазначає, що відкритість і прозорість є основними принципами «хорошого управління» в публічній службі. Цей принцип, у свою чергу, характеризується двома причинами, завдяки яким, на думку європейських експертів, він сприяє законності адміністративного управління: по-перше, відкритість і прозорість дозволяють будь-якій особі, щодо якої вчинено адміністративний акт, зрозуміти його обґрунтованість, а по-друге, що відкритість і прозорість сприяють інституціям (судам, слідчим органам, парламентським комітетам), які контролюють адміністрацію [72].

Водночас Є. Романенко стверджує, що відкритості та прозорості в системі державного управління можна досягти лише за допомогою таких практик:

- інформування про заплановані заходи;
- забезпечення розкриття даних та іншої інформації, на основі якої ґрунтуються дії та рішення;
- оприлюднення всіх формальних чи неформальних критеріїв, за якими приймалися рішення;
- забезпечення участі зацікавлених осіб в адміністративному процесі;
- відкритий, нетаємний процес прийняття рішень;
- обґрунтування рішень;
- забезпечення наявності адекватних засобів правового захисту при визначенні законності та правильності дій [72].

Дослідник О. Кошова зазначає, що в матеріалах Організації з безпеки та співробітництва в Європі щодо діяльності Європейського суду з прав людини вживаються такі терміни, як «відкритість» і «публічність» [73].

В. Ярошенко вважає, що відкритість, на відміну від гласності, є функціональною ознакою державної влади і виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність громадського контролю громадян за діяльністю органів державного управління тощо. Відкритість влади означає її готовність і здатність ділитися цією владою з народом, залучаючи його до процесу прийняття управлінських рішень і здійснення влади. Прозорість автор визначає як усвідомлення дій влади, а відкритість – як реальну можливість впливати на її зміст [74 – 75].

Т. Андрійчук зазначає, що органи державної влади є на передовій у роз'ясненні принципу прозорості. Як приклади автор наводить низку нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих органів або формують державну політику в окремих сферах, положення яких посилаються на цей принцип, наприклад Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основи національної безпеки України», «Про концепцію державної політики у галузі культури на 2005 – 2010 роки», «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 роки», «Про телекомунікації»; концепції адміністративної реформи в Україні, розвитку законодавства про державну службу в Україні, вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалені відповідно Указами Президента України від 22.07.1998 р. № 810, від 20.02.2006 р. № 140 та від 10.05.2006 р. № 361 та ін. [70].

Зазначається, що в жодному зі згаданих регуляторних актів немає чіткого визначення принципу прозорості: або він просто згадується без тлумачення, або пов'язаний і певним чином ототожнюється з принципами відкритості, гласності та публічності, і як прикладом є Закон України «Про засади державної

регуляторної політики у сфері господарської діяльності», в якому прозорість державної регуляторної політики тлумачиться, як «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності...» [70].

Варто зазначити, що у березні-квітні 2016 р. у зв'язку з реформою органів місцевого самоврядування експерти Українського незалежного центру політичних досліджень провели дослідження «Індекс демократичності міст» об'єктом якого стали механізми місцевої демократії та інструменти забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування у 48 містах України (міста, обласні центри та по одному місту обласного значення у кожній з областей) [77].

Серед інструментів дослідження: запити на інформацію до 48 міських рад; аналіз інформації на офіційних веб-сайтах міських рад. При цьому, для розробки індикаторів було опрацьовано ряд нормативно-правових актів, як-от Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації», «Про статус депутатів місцевих рад, «Про звернення громадян [77].

Враховуючи викладене, розглянемо деякі нормативно-правові акти, що регулюють діяльність окремих публічних службовців, з метою з'ясувати, чи входить принцип відкритості до засад діяльності публічних службовців визначити які критерії він включає, за якими індексами його можна практично виміряти.

Почнемо з головного закону України, який регулює діяльність більшості державних органів – Закону України «Про державну службу» [11]. Тому такого принципу серед принципів державної служби у статті 4 цього закону немає. Натомість у частині 9 статті 4 цього закону законодавець конкретизував принцип гласності, який трактував як «розголошення інформації про діяльність посадової особи, крім випадків, визначених Конституцією та законами України» [11]. На цьому тлі прозорість трактується як відкритість до

інформації. При цьому відкритість інформації про діяльність публічного службовця не уточнюється.

Частиною першою статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [81] до принципів, на яких ґрунтується діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, віднесено принцип відкритості та прозорості. Проте не наведено ані визначення цих термінів, ані їхніх структурних компонентів, за якими можна було б розрізнити їхні індекси.

Водночас, якщо шукати термін «відкритість» за законами та нормативно-правовими актами України на офіційному веб-порталі Верховної Ради України в розділі «Законодавча термінологія», то такий термін згадується в Законі України «Про засади державної регіональної політики» [83] щодо забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику та є у розпорядженні органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Частиною другою статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» [82] визначено, що поліція постійно інформує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також громадськість про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, боротьби зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки і порядку [82].

Здається, цей пункт не дуже зрозумілий. Враховуючи те, що інформація про події та злочини, які сталися протягом доби, щоденно оприлюднюється в засобах масової інформації. Тож можна припустити, що така інформація буде передана міліцією до ЗМІ [82].

Однак незрозуміло, яка саме інформація, за яких умов, як часто і кому саме доводиться до органів місцевого самоврядування чи громадськості. Частиною третьою статті 9 зазначеного закону визначено, що поліція надає доступ до публічної інформації, якою вона володіє, у порядку та на вимогах, встановлених законом [82].

З цією нормою все зрозуміло, враховуючи те, що саме Закон України «Про доступ до публічної інформації» [83] власне регулює, яка інформація є публічною, об'єкти її надання, умови та обсяг тощо.

Крім цього, на виконання цього Закону було затверджено Постанову Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню в формі відкритих даних» від 5 червня 2019 р. набули чинності зміни до цієї постанови, згідно з якими Уряд розширив перелік наборів з 616 до 887. Так, станом на 8 серпня 2019 р. відповідно до щомісячного моніторингу виконання нової редакції постанови центральними органами влади, який проводиться Texty.org.ua за підтримки проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (USAID/UK aid) та Державного агентства з питань електронного урядування України, рівень виконання Постанови Кабінету міністрів України № 835 становить 42 % (339 наборів з 800). 14 розпорядників оприлюднили всі набори на data.gov.ua, 31 – щонайменше 1, а 21 – жодного [84].

Наприклад, МВС відкрило два розшукові реєстри з інформацією про викрадені та втрачені мобільні телефони та відновило публікацію реєстру корупціонерів. На data.gov.ua з'явилися нові реєстри ліцензій: спецдозволи на користування надрами від Держгеонадра та ліцензії на промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України від Держрибагентства тощо [82].

Автори спостереження зазначають, що жодного з окремо визначених у Постанові наборів не оприлюднили Міністерство охорони здоров'я та Міністерство освіти і науки, Мінкультури, Мінрегіон, Держлікслужба, Держпраці, Держпродспоживслужба, Держкіно, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Національне агентство України з питань державної служби, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна регуляторна служба України, Національне антикорупційне бюро України, АТ «НАК Нафтогаз України», Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада правосуддя, Український

гідрометеорологічний центр та деякі інші розпорядники. Частиною четвертою статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, встановлених законом [82].

Частиною п'ятою статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що нормативно-правові акти, що регулюють діяльність поліції, підлягають оприлюдненню на веб-порталі центрального органу управління поліції [82]. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом публікуються у випадках та порядку, встановлених законом. Частиною шостою статті 9 цього Закону передбачено, що проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, підлягають громадському обговоренню в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України [82].

Аналізуючи статтю 9 Закону України «Про Національну поліцію», робимо висновок, що складовими відкритості та прозорості діяльності поліції є:

- 1) повідомити про власну діяльність згідно основних завдань;
- 2) надання доступу до публічної інформації, якою вони володіють (обліки);
- 3) оприлюднення (поширення) інформації з обмеженим доступом у випадках та порядку, встановлених законом;
- 4) оприлюднення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність поліції, на веб-порталі центрального органу управління поліції, у тому числі з обмеженим доступом у випадках та порядку, визначених законом;
- 5) проведення громадського обговорення законопроектів, що стосуються прав і свобод людини, у порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України [82].

Як зазначає вчений О. Григорян, відкритість і прозорість у функціонуванні органів державної влади в Україні є одним із ключових напрямів подальшого утвердження демократичних засад діяльності державної служби в Україні, запровадження цивілізованих норм політичної культури. Також відкритість і прозорість діяльності державних службовців є необхідною

умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію, їх участі в управлінні справами держави [76].

Звернімося до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [45]. Тому в переліку основних принципів місцевого самоврядування у статті 4 цього закону відсутній принцип «відкритості». Проте принцип гласності дається. Крім того, відповідно до тексту цього закону, ми будемо дотримуватись окремих положень деяких інших статей, таких як:

- місцева ініціатива, подана до ради в установленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів місцевої ініціативної групи;

- засідання Ради є відкритими, на яких має право бути присутнім кожен, крім випадків, передбачених законом; протоколи засідання Ради є відкритими та оприлюднюються та надаються за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» – тобто відкритість означає оприлюднення та надання доступу до публічної інформації за запитом;

- висновки та рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються та надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

- забезпечення гласності у роботі Ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень Ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднення рішень Ради [45].

Отже, складовими принципу відкритості згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» [45] є: розгляд місцевих ініціатив на відкритих засіданнях ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи; публічне проведення засідань ради; оприлюднення рішень Ради, протоколів засідань Ради, висновків і рекомендацій постійної комісії, протоколів їх засідань; надання інформації на запити про доступ до публічної інформації; обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення; вивчення громадської думки [45].

Тому тлумачення принципу відкритості, наведено в Законі України «Про засади державної регіональної політики» [83], є досить абстрактним. Серед інших законів України, що регулюють діяльність суб'єктів публічного права, в одних законах принцип відкритості використовується законодавцем самостійно, в інших – як відкритість і прозорість, в третіх – як відкритість або гласність, у четвертих – не використовується взагалі.

Враховуючи аналіз закріплення принципу «відкритості», поділяємо позицію Т. Андрійчук про те, що нечітке розуміння декларованих органами влади принципів на практиці призводить до помітних труднощів у їх дотриманні та неможливість громадського контролю за цим процесом [70].

Крім того, за такого хаотичного тлумачення неможливо навіть зрозуміти їх свідоме недотримання. До того ж державні органи по-різному трактують критерії відкритості, що, на нашу думку, є не зовсім коректним, оскільки така різноманітність підходів до тлумачення одного й того самого терміну може розцінюватися як порушення прав людини.

Тому, аналізуючи доктринальні підходи та окремі нормативно-правові акти щодо тлумачення таких термінів, як відкритість, гласність, публічність, прозорість, вважаємо, що термін відкритість відповідає терміну гласність, публічність. Проте, відкритість включає прозорість – коли кожен громадянин держави може вільно ознайомитися із законодавством відповідального державного органу; його компетенції; послуги, які він надає; процес надання таких послуг; відповідний алгоритм дій; їх витрати тощо; а також вільний доступ до результатів розгляду скарг, запитів на публічну інформацію; доступ до відкритих баз даних тощо. Відкритість включає, крім прозорості, можливість громадян брати участь у прийнятті органами державної влади певних рішень у рамках закону, але з урахуванням потреб громадян.

Також, відкритість є необхідним процедурним принципом у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, оскільки створює довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні державними справами.

Також, відкритість є одним із найважливіших процедурних принципів у роботі публічних установ. Закріплення цього принципу в законодавстві України, яке регулює діяльність органів публічної влади, зокрема упорядкування його тлумачення, сприятиме не тільки формуванню довіри громадян, боротьбі з корупцією та участі громадян в управлінні публічними справами, а й виявити певні проблемні зони в роботі цих органів, що в свою чергу дозволяє зосередитися на їх покращенні. Відповідно підтримуємо думку щодо доцільності внесення до законодавства України таких змін: підпункт 9 статті 4 пункту 1 Закону України «Про державну службу» викласти в такій редакції: «відкритість – поєднання прозорості та можливості громадян брати участь у прийнятті рішень державними органами. Прозорість охоплює такі базові критерії як наявність відкритої інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо; звернення громадян, доступ до публічної інформації».

3.2. Розвиток механізмів підзвітності у забезпеченні доброчесності в діяльності публічного службовця

Варто зазначити, що підзвітність вже давно займає провідне місце в міжнародному політичному та соціальному порядку денному. Термін «підзвітність» зазвичай відноситься до різноманітних форм взаємодії між різними групами та зацікавленими сторонами. Це вважається однією з центральних передумов побудови ефективної та продуктивної демократичної держави. Тісний взаємозв'язок принципу підзвітності з іншими принципами належного врядування чітко описано в робочому документі Світового банку про соціальну підзвітність [87]. Цей документ визначає три методи забезпечення підзвітності:

- моніторинг: ініціативи щодо вдосконалення оцінки, аналізу та моніторингу дій уряду, які використовують силу інформації для забезпечення відповідальності уряду перед громадянами. З такими ініціативами часто виступають органи громадського самоврядування (наприклад, контроль за витратами) або законодавчі та/або судові органи (наприклад, омбудсмен);
- наближення: ці ініціативи переважно вживаються урядами, щоб зменшити «дистанцію» між громадянами та владою. Вони часто намагаються з'ясувати потреби чи переваги громадян, не забезпечуючи прямої участі громадськості в діяльності уряду (наприклад, громадські консультації, громадські кабінети);
- участь: ініціативи цього типу здебільшого впроваджуються урядом і ефективно залучають громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень (наприклад, участь у формуванні бюджету) у бюджетному циклі [87].

Однак, незважаючи на велику популярність терміна підзвітність, його часто неправильно тлумачать. У найширшому розумінні це означає обов'язки посадових осіб чи установ надавати іншим інформацію про свої дії (або їх виправдання). Підзвітність поділяється на три види відповідно до характеру відносин, питань та інструментів:

- фінансова звітність;
- звітність за результати;
- демократична (політична) підзвітність [86].

Так, перший вид передбачає моніторинг та оприлюднення інформації про розподіл, розміщення та використання коштів.

Другий – надає звіти про досягнення на шляху до поставлених цілей, в яких основна увага приділяється послугам, продуктам та іншим результатам роботи державних організацій і реалізації державних програм.

Об'єктами третього типу підзвітності є інституції та механізми, які забезпечують виконання владою передвиборчих обіцянок, діють на основі суспільної довіри, об'єднують і виражають інтереси громадян, реагують на поточні та прогнозовані потреби та проблеми суспільства [86].

Механізм підзвітності в умовах демократії це засіб демократичного обмеження виконавчої влади і такі механізми можуть бути різними: конституційні обов'язки виконавчої влади з боку суспільства, з боку гілок державної влади. Наприклад, діяльність виконавчої влади обмежена положеннями Конституції, а рішення її повинні бути мотивовані, тобто зрозумілі суспільству [88].

Підзвітність тлумачиться як відносини між тими, хто має владу, і тими, хто наділив їх цією владою, у якому останні мають право тримати перших у межах певного набору стандартів, щоб судити про те, наскільки повно вони виконали свої обов'язки в межах цих стандартів для застосування санкцій у разі виявлення їх невідповідності. Уповноважені особи зобов'язані доповідати та обговорювати результати своїх дій у межах своїх повноважень [88].

Загалом здійснення контролю в державному управлінні потребує адекватної правової системи, яка регулює його організацію та типи інституцій та процедури його здійснення. Слід зазначити, що з метою вивчення та поширення позитивного досвіду підзвітної практики зарубіжних країн у 1953 році була заснована громадська організація – Міжнародна організація вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), до складу якої входять контрольні органи 130 держав світу. Відповідно до програми діяльності цієї організації проводяться семінари, конференції та обміни стажерами. У Міжнародній організації вищих органів контролю працює Міжнародний центр розвитку контролю, основним завданням якого є підготовка та перепідготовка контролерів [89].

Зі сказаного вище видно, що в дискусії науковців немає єдиного тлумачення терміну «підзвітність», як немає чіткого визначення критеріїв підзвітності як принципу, за яким вони можуть керуватися в діяльності органів публічної служби.

Враховуючи викладене, спробуємо переглянути нормативно-правові акти, що регулюють діяльність окремих державних органів, проконтролювати, чи включено принцип підзвітності до засад діяльності цих органів, визначити, які критерії він містить, за якими показниками його можна практично виміряти.

Почнемо із Закону України «Про державну службу» [11]. Тому такого принципу серед принципів державної служби у статті 4 цього закону немає. Про підконтрольність йдеться лише в прикінцевих та перехідних положеннях цього закону, зокрема в частині внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», зокрема, зазначено, що: «Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру» [80]. З наведеного вище видно, що контроль за діяльністю державного секретаря міністерства здійснює виключно міністр відповідного міністерства.

У чинній повній редакції Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [80] серед принципів, на яких ґрунтується діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, визначених статтею 2 цього Закону, включено: принцип підзвітності також не надається. Крім вищенаведеного положення про контроль Державного секретаря при Міністрі, звертаємо увагу на таке положення: «У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція» [80].

Відповідно до цієї редакції державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні та фізичні особи є відповідальними перед відповідним центральним органом виконавчої влади за додержання цими органами законів. Тобто йдеться про підзвітність закладів державної служби в цілому перед державою.

Одним із критеріїв є дотримання законодавства. Варто зазначити, що в сучасних умовах поряд із державним контролем значне місце має відводитися громадській формі контролю, яка є неодмінною умовою оптимізації

контрольної діяльності на державному рівні. Вважаємо, що такі контрольні повноваження також повинні бути під контролем держави і суспільства.

Звернімося до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [45]. В переліку основних принципів місцевого самоврядування у статті 4 цього закону закріплено принцип «підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб». Як ми зазначали вище, вважаємо, що відповідальність є складовою контролю, але відповідальність, зокрема особиста відповідальність, є іншим принципом, тому їх слід розрізняти.

Що стосується підзвітності, то законом щодо цього передбачено:

- виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад підконтрольні та підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення ними повноважень, делегованих їм органами виконавчої влади також підлягають контролю з боку відповідних органів виконавчої влади;

- відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних одиниць, встановлюються на основі їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування;

- при здійсненні наданих повноважень сільській, селищній, міській голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади;

- при здійсненні наданих повноважень староста підзвітний, підконтрольний і відповідальний перед жителями відповідного села, селища, підзвітний - сільській, селищній, міській раді;

- підзвітність та підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним та обласним радам:

1) місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань;

2) міська, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь;

3) якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [45].

Відзначимо, що термін «підзвітність» зустрічається в тексті вищевказаного закону в ряді положень. Зазначаються окремі елементи підпорядкованості органів місцевого самоврядування відповідним державним органам, але їх кількість недостатня. Загалом, вищезазначені положення мають декларативний характер.

Оскільки немає чіткого пояснення, які критерії підзвітності; за якими індексами їх можна виміряти; як саме може здійснюватися громадський контроль тощо, залишаючи можливості для зловживань з боку органів місцевого самоврядування.

Визначення та дотримання принципів у сфері місцевого самоврядування знаходить своє практичне відображення на місцях. Зокрема, за результатами опитування щодо рівня довіри громади до місцевої влади, проведеного в рамках проєкту «Партиципативна демократія та усвідомлене прийняття рішень на місцевому рівні в Україні», який реалізує Спілка міст України та Норвезька асоціація місцевих і регіональних органів влади у співпраці з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень, що фінансується Міністерством закордонних справ Норвегії, наведено наступні дані [78].

Так, проведене серед основної групи міст опитування показало низький рівень оцінки місцевої влади респондентами: майже 63 % опитаних повністю або частково погодились із твердженням, що в їхніх містах інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення. Це показник в середньому по всіх містах [79].

Якщо ж розглядати міста окремо, то найвищий відсоток тих, хто погодився з цим твердженням, становить 83 % у Первомайську, найнижчий – 48 % у Києві. При цьому 65 % вважають, що представники місцевої влади зловживають своїм становищем для особистої вигоди. Найвищий показник серед міст був знов у Первомайську – 84 %, найменший був у Чугуєві – 52 %. А 62 % респондентів не вірять обіцянкам місцевих органів влади. І знову Первомайськ відмітився найвищим відсотком недовіри – 85 %. Найменшим є цей показник у Чугуєві – 44 % [79].

Як відмічають автори дослідження, цікавим виявилось зіставлення відповідей на твердження «У вашому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення» в основній групі міст (Вінниця, Київ, Луцьк, Первомайськ, Бориспіль, Чугуїв, Коростень, Кривий Ріг, Павлоград, Чернігів), у контрольній групі міст (Бердянськ, Дніпро, ІваноФранківськ, Кам'янець-Подільський, Кременчук, Львів, Миколаїв, Рівне, Харків, Черкаси), Всеукраїнського телефонного опитування та експертного опитування (опитування депутатів) [79].

Найоптимістичніше ситуацію оцінюють експерти – тільки 34 % вважають, що інтереси представників місцевої влади в їхніх містах ставляться вище від інтересів населення, що не дивно, адже більшість опитаних експертів і представляють місцеву владу [79].

Як слушно зазначає група авторів, місцеве самоврядування - це найближчий, сформований і підконтрольний населенню рівень управління, на якому вирішуються питання задоволення основних потреб населення. Тому норми основного законодавчого акта мають містити й механізми належного здійснення громадянського контролю за діяльністю органів місцевого

самоврядування, який має бути спрямований на задоволення основних життєвих потреб їх громадян. Зокрема, цікавим видається досвід Словенії щодо здійснення нагляду (контролю) за діяльністю органів державної влади [89]. З огляду на це державні органи мають бути підзвітними як державним органам, так і громадянам [89].

Зокрема, підзвітність державним органам – це встановлений законом обов'язок компетентних державних органів контролювати діяльність відповідних державних органів у всіх сферах їх діяльності, перевіряючи додержання цими органами законодавства та об'єктивність їх прийняття, зокрема органами місцевого самоврядування, окремими постановами [89].

Звітність перед громадянами – це законне право громадян здійснювати контроль за всіма сферами діяльності будь-якого суб'єкта державної служби з метою виявлення відхилень від основних потреб громадян в ту чи іншу сторону, а також порушень інших засад громадської служби, своєчасно реагувати та вживати заходів щодо виправлення, притягувати винних до відповідальності тощо [89].

Розглянемо критерії, за якими можна виміряти підзвітність публічних установ перед громадянами [89].

Так, ці критерії включають:

- можливість моніторингу (контролю) громадянами діяльності органів публічної влади, що є неможливим без належної реалізації принципу відкритості;
- систематичне звітування органів публічної влади у всіх сферах діяльності перед суспільством (оприлюднення таких звітів із завчасним повідомленням про їх проведення та публікація таких звітів на офіційних веб-порталах);
- зближення органів публічної влади з представниками громадянського суспільства у відповідних сферах діяльності (обговорення проблемних питань, шляхів їх вирішення, участь у різноманітних заходах);

– можливість оскаржувати та скасовувати рішення, прийняті органами публічної влади, коли їх необ'єктивність є виправданою (не обов'язково порушенням закону);

– врахування органами місцевого самоврядування, а не лише депутатами, попередньої думки громадськості та її потреб при прийнятті рішень (проведення громадських консультацій за всіма напрямками діяльності, соціопитування, можливість подання петицій; залучення до експертні групи з конкретних питань не лише місцеві керівники інших державних установ (призначення яких часто погоджується з керівником відповідного органу місцевого самоврядування), а й спеціалістів-виконавців) [89].

Варто зазначити, що в сучасних умовах поряд із державним контролем значне місце має відводитися громадській формі контролю, тому важливим є подальше удосконалення офіційних веб-порталів органів публічної влади щодо висвітлення обов'язкових інформаційних критеріїв. Що створює кращі можливості для здійснення громадського контролю.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає в обґрунтуванні теоретичних та практичних засад забезпечення дотримання доброчесності в професійній діяльності публічного службовця. Результати дослідження дозволяють зробити наступні висновки.

1. Досліджено розвиток поглядів на доброчесність у публічній сфері та встановлено, що доброчесність як окремий соціально-правовий феномен і ознака правової реальності може існувати на особистому, інституційному, надінституційному рівнях:

- особистий – доброчесність посадової особи;
- інституційний – доброчесності в окремій суспільній сфері, що піддається корупційним впливам або конфліктам інтересів;
- надінституційний (антикорупційна система держави) – механізм комунікації між системами, забезпечення несприйняття та подолання недобросовісних проявів на всіх рівнях.

Доброчесність є системою морально-етичних властивостей особистості, яка шляхом свідомої, розумової та психологічної дії трансформується в поведінкову модель і відображає суб'єктивне ставлення до суспільних цінностей.

Перетворення доброчесності на професійну доброчесність публічної особи відбувається в результаті:

- неупередженості, що забезпечує пріоритет професійних (службових, громадських) цінностей над приватними інтересами;
- захисту суспільних інтересів та підтримка авторитету органів державної влади;
- запобігання корупції; формування толерантності, ввічливості як під час виконання службових обов'язків, так і поза ними.

Зміст категорії «доброчесність» вимагає пошуку оптимального змісту професійних чеснот у системі етичних вимог до особи, а також критеріїв

перевірки особи на відповідність якостям професійної доброчесності при виконанні функцій та завдання держави.

2. Проаналізовано визначення доброчесності публічних службовців на рівні міжнародних документів та виявлено, що європейські стандарти доброчесності спрямовані на захист суспільства від корупції з метою забезпечення демократії, поваги до прав людини, закону та порядку, чесності та соціальної справедливості.

З метою впровадження європейських стандартів доброчесності протягом останніх років в Україні прийнято низку законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо боротьби з корупцією: закон України «Про очищення влади», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів», нова редакція Закону України «Про державну службу», пакет законів про декомунізацію, «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Підтверджено, що заходи, передбачені антикорупційною стратегією, залишаються невирішеними, а саме:

- ухвалення закону про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів);
- прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність.

3. Розкрито сутність врегулювання конфлікту інтересів в системі публічної служби України. Наявність чи відсутність приватного інтересу особи у вирішенні конкретної проблеми в більшості випадків є показником того, що в особи має місце конфлікт інтересів.

Основними ознаками конфлікту інтересів є:

- можливість заподіяння шкоди законним інтересам інших суб'єктів, щодо виникнення конфлікту інтересів та службових обов'язків;

- створення загрози об'єктивності посадової особи під час її виконання службовою діяльністю та інтересам інших суб'єктів;
- суперечність особистих інтересів посадової особи.

Основними проблемними питаннями врегулювання конфлікту інтересів є:

- недосконалість системи звітності, контролю та аудиту діяльності;
- наявність у службовій діяльності (професійних функціях) сфер, у яких рішення приймаються на основі суб'єктивних оцінок;
- відсутність чітких правил вирішення конфлікту інтересів.

Найважливішими заходами для вирішення конфлікту інтересів є:

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішень чи участі в їх ухваленні за умов реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням особою поставленого завдання, виконанням нею конкретних дій чи прийняттям рішень;
- перевірка обсягу службових повноважень особи;
- обмеження доступу особи до певної інформації;
- переведення особи та іншу посаду;
- звільнення людини.

4. Розкрито загальні підходи та практику кодифікації етичних норм публічного службовця як інструменту забезпечення доброчесності, а також перспективи розвитку в Україні.

Встановлено, що кодекси етики є основою професійної етики та визначальним елементом етичної інфраструктури. Кодекс етики є сукупністю моральних правил, вимог і норм, встановлених для виконання.

Етичні кодекси – це: норми і правила, зрозумілі і прийняті на практиці більшістю фахівців, є історичним завоюванням суспільства і професійного середовища; вимоги, положення, які раціонально і морально виправдані, але часто порушуються.

Метою кодексів етики в публічному управлінні є:

- визначення етичного клімату в публічному управлінні;
- встановлення стандартів етичної поведінки, які очікуються від службовців, посадових осіб;
- донесення до громадянина, суспільства норм та правил належної поведінки публічних службовців, їх взаємодії з громадянами.

Кодифікація основних етичних вимог до представників різних органів публічної влади спрямована на:

- підвищення довіри громадян;
- забезпечення ефективного функціонування публічного управління;
- покращення взаємовідносин в системі публічного управління;
- уніфікацію етичних вимог до публічних службовців.

Підтверджено, що етичні кодекси є важливим засобом боротьби з корупцією, проявами зловживання владою. Такі кодекси спрямовані на забезпечення суспільної поваги до влади, створення продуктивної, здорової атмосфери в професійних колективах публічних службовців, обмеження свавілля у відносинах з громадянами та внутрішньо-професійних відносинах.

На рівні Ради Європи щодо цього зазначається, що різноманітність завдань сучасної державної адміністрації збільшує потребу в кодифікації кодексів поведінки порівняно з попередніми часами, що пояснюється тим, що у попередні часи спостерігалась більша однорідність персоналу, який виконував подібні функції та поділяв схожі цінності.

Із ускладненням управлінської діяльності, поширенням цифрових технологій з'являються нові морально-етичні аспекти, що потребують врегулювання в публічному управлінні.

5. Досліджено реалізацію принципу відкритості як підґрунтя забезпечення доброчесності в діяльності публічного службовця. Існуючі на рівні законодавчих актів тлумачення принципу на відкритості є досить абстрактними.

Принцип відкритості використовується законодавцем або самостійно, або як відкритість і прозорість, відкритість і гласність, або не використовується взагалі.

Крім того, по-різному трактуються критерії відкритості. Різноманітність та неузгодженість підходів до тлумачення цього принципу ускладнює можливість забезпечення дотримання вимог належного врядування. Аналіз нормативно-правових актів виявив суперечності підходів щодо розгляду співвідношення таких понять, як «відкритість», «гласність», «публічність», «прозорість».

Поділяємо думку дослідників, що термін відкритість відповідає терміну гласність, публічність. Проте, відкритість включає прозорість – коли кожен громадянин держави може вільно ознайомитися із законодавством відповідального державного органу; його компетенції; послуги, які він надає; процес надання таких послуг; відповідний алгоритм дій; їх витрати тощо; а також вільний доступ до результатів розгляду скарг, запитів на публічну інформацію; доступ до відкритих баз даних тощо.

Отже, відкритість включає, крім прозорості, можливість громадян брати участь у прийнятті органами державної влади певних рішень у рамках закону, але з урахуванням потреб громадян.

Відкритість є необхідним процедурним принципом публічної служби, оскільки забезпечує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами.

Закріплення цього принципу в законодавстві України, яке регулює діяльність органів публічної влади, зокрема конкретизація його визначення, сприятиме не тільки формуванню довіри громадян, боротьбі з корупцією та участі громадян в управлінні публічними справами, а й дасть змогу виявляти проблемні аспекти в роботі органів публічної влади, що в свою чергу дозволяє зосередитися на їх покращенні.

У зв'язку з цим погоджуємось із пропозицією експертів щодо доцільності внесення до Закону України «Про державну службу» визначення відкритості:

«відкритість – поєднання прозорості та можливості громадян брати участь у прийнятті рішень державними органами.

Прозорість охоплює такі базові критерії як наявність відкритої інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо; звернення громадян, доступ до публічної інформації».

6. Обґрунтовано пропозиції щодо розвитку механізмів підзвітності у забезпеченні доброчесності в професійній діяльності публічного службовця. Підзвітність вже давно займає провідне місце в міжнародному політичному та соціальному порядку денному. Термін «підзвітність» зазвичай відноситься до різноманітних форм взаємодії між різними групами та зацікавленими сторонами. Це вважається однією з центральних передумов побудови ефективної та продуктивної демократичної держави.

Тісний взаємозв'язок принципу підзвітності з іншими принципами належного врядування знаходить відображення в документі Світового банку про соціальну підзвітність, в якому визначено три основні методи забезпечення підзвітності: моніторинг (ініціативи щодо вдосконалення оцінки, аналізу та моніторингу дій уряду, з якими часто виступають інститути громадянського суспільства, важлива роль законодавчих та / або судових органів; наближення (ініціативи, які вживаються переважно урядами з метою зменшення «дистанції» між громадянами та владою, що здійснюється на основі з'ясування потреб та запитів громадян здебільшого шляхом створення громадських консультацій, громадських кабінетів); участь (активне залучення громадян до прямої участі в процесі прийняття рішень, зокрема у формуванні бюджету.

Поряд із значною увагою науковців та практиків до підзвітності, сьогодні спостерігається відсутність чіткого його визначення та належного регулювання в діяльності органів публічної влади.

У найширшому розумінні це поняття означає обов'язки посадових осіб чи установ надавати іншим інформацію про свої дії (або їх виправдання).

Підзвітність поділяється на три види відповідно до характеру відносин, питань та інструментів: фінансова звітність; звітність за результати; демократична (політична) підзвітність.

Крім того, практика свідчить про брак чіткого визначення критеріїв підзвітності як принципу, за яким органи публічної влади можуть керуватися в своїй діяльності.

Варто зазначити, що в сучасних умовах поряд із державним контролем значне місце належить громадським формам контролю, тому важливим є забезпечення належного представлення на офіційних веб-порталах органів публічної влади обов'язкових інформаційних даних і критеріїв, зокрема для можливості здійснення громадського контролю.

Розглянуті у кваліфікаційній роботі положення та пропозиції спрямовані на удосконалення підходів щодо забезпечення дотримання принципу доброчесності як важливої складової морально-етичних основ професійної діяльності публічного службовця.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Арістотель. Нікомахова етика. Пер. В. Ставнюк. К., Аквілон Плюс, 2002. 480 с.
2. Політична енциклопедія. Ін-т політ. і етнонац. досл. ім. І. Ф. Кураса; Гол. ред. Ю. Левенець. К., Парламентське в-во, 2011. С. 39–40. URL: <http://litopys.org.ua/rizne/aristotle.htm> (дата звернення: 23.10.2022).
3. Кант И. Собрание сочинений в восьми томах. Том 1. Иммануил Кант (Immanuel Kant). Под общей редакцией А. В. Гулыги. URL: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/K/KANT_Immanuil/_Kant_I.html#0011 (дата звернення: 13.10.2022).
4. Глущенко С. Що розуміти під професійною етикою та доброчесністю в контексті кваліфікаційного оцінювання суддів? *Закон і Бізнес*. 2016. URL: https://zib.com.ua/ua/125930scho_rozumiti_pid_profesiynoyu_etikoju_ta_dobrochesnistyu_v_.html (дата звернення: 23.09.2022).
5. Стасенко В. В. Доброчесність – категорія філософська. Академічна доброчесність: виклики сучасності. *Збірник наукових есе учасників наукового стажування для освітян* (Республіка Польща, Варшава, 1 – 13.10.2018). Варшава, 2018. 162 с.
6. Поняття доброчесності в етиці : відомості із електронного журналу «Етика сьогодні». URL: <http://www.etica.in.ua/ponyattyadobrochesnosti-v-etitsi/> (дата звернення: 21.09.2022).
7. Брославська Г. М., Брославська Г. М. Доброчесність повинна бути у всьому. Академічна доброчесність: виклики сучасності. *Збірник наукових есе учасників наукового стажування для освітян* (Республіка Польща, Варшава, 1 – 13.10.2018). Варшава, 2018. 162 с.
8. Яремін І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.

URL: <https://ifocppk.jimdo.com/app/download/9170412184=1507121959&mobile=1>
(дата звернення: 27.09.2022).

9. Ефективне врядування та виховання доброчесності у секторі безпеки та оборони: Освітня дисципліна програми виховання доброчесності НАТО, 2016.
URL: <http://buildingintegrity.hq.nato.int> (дата звернення: 30.09.2022).

10. European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, № 27, OECD Publishing, Paris. Support for Improvement in Governance and Management. 1999. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee.pdf>
(дата звернення: 30.09.2022).

11. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19> (дата звернення: 01.10.2022).

12. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10gvvvp.pdf> (дата звернення: 01.10.2022).

13. Ключний Р. А. Публічний інтерес у адміністративному праві. *Національна Академія Внутрішніх Справ України*. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1.> – С.85-92 (дата звернення: 04.10.2022).

14. Раїмов Р. І., Пасічник А. В. Особливості публічного інтересу. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2018. URL: http://lsei.org.ua/2_2018/41.pdf. (дата звернення: 03.10.2022).

15. Братель С. Г. Правоохоронна сфера як об'єкт адміністративноправового регулювання. *Юридична наука*. 2015. № 5. С. 52–58.

16. Кулібаба А. Поняття доброчесності як ключовий критерій у процесі добору на посаду суддів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №. 2. С. 212–218.

17. Глущенко С. В. Новели судової реформи: поняття професійної етики та доброчесності в контексті кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на

посаду судді). *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 6. С. 70–83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chcks_2016_6_7 (дата звернення: 07.10.2022).

18. Кладченко А. О. Правові засади впровадження інституту добросовісності в Україні. *Jurnal Juridic national: Teorie si Practica*. 2016. № 6 (22). Р. 9–11.

19. Національна система добросовісності Україна-2015. URL: <https://ti-ukraine.org/research/doslidzhennya-natsionalna-systemadobrochesnosti-ukrajina-2015>. (дата звернення: 08.10.2022).

20. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 66–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_3_11 (дата звернення: 10.10.2022).

21. Федорович В. Загальнотеоретичні підходи до визначення недобросовісної поведінки судді в системі загальнодержавних заходів протидії корупції. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/3/part_2/3.pdf (дата звернення: 19.10.2022).

22. Тарасенко О. С. Корупційні ризики під час закупівель лікарських засобів. 2016. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/5133/1.pdf> (дата звернення: 19.10.2022).

23. Гарасимів Т. З. Природні та соціальні детермінанти формування девіантної поведінки людини: філософсько-правовий вимір: монографія. Львів, *Львівський державний університет внутрішніх справ*. 2012. 420 с. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Garasumiv.pdf (дата звернення: 20.10.2022).

24. Зайцева Н. Л. Етичність у державній службі як складова законності й дисципліни. *Державне управління в контексті адміністративної реформи: збірник матеріалів Всеукраїнської науковопрактичної конференції*. Маріуполь,

Донецький державний університет управління; аналітично-інформаційний журнал «Схід», 2015. 236 с.

25. Білан А. Проблемні питання вдосконалення державної служби В Україні. *Студентська звітна конференція. Матеріали результатів наукових досліджень молодих науковців*. Суми, Вид-во фізикоматематичного факультету СумДПУ імені А.С.Макаренка, 2019. Вип. 13. Том 2. 76 с.

26. Задніченко С. І. Запобігання корупційним ризикам у діяльності державних службовців. 2018. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/12155/1.pdf> (дата звернення: 23.10.2022).

27. Армаш Н. О. Корупційні ризики в транспортній сфері. 2018. URL: <http://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/32971/1.pdf> (дата звернення: 21.10.2022).

28. Eriksen, A. Etik i praksis. Nord J Appl Ethics (2015), 9 (2), 3–17

29. Professionalism and integrity in the public service. Centre for Integrity in the Defence Sector Design: www.melkeveien.no Print: Norwegian Government Security and Service Organisation June/2015. URL: <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/cids/7250-DSS-Professionalism-andintegrity-skjerm.pdf> (дата звернення: 25.10.2022).

30. Wakin M. M. Professional integrity. – AIR UNIV MAXWELL AFB AL AIRPOWER JOURNAL, 1996. URL:<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a529856.pdf> (дата звернення: 27.10.2022).

31. Доброчесність публічних посадових осіб органів виконавчої влади і місцевого самоврядування: результати громадського моніторингу та оцінювання. *Аналітичний звіт*. І. Сікора, Я. Глібіщук, Л. Шевченко; Київ, ГО «Фундація «Відкрите суспільство», 2014. URL: http://osf.org.ua/data/blog_dwnl/Integrity_OSF_Evaluation.pdf(дата звернення: 27.10.2022).

32. Василевська Т. Етичні виміри громадянськості державного службовця. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1(5). С. 148–153.

33. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1383.

34. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Проект Консультативного висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») Колишньої Югославської Республіки Македонія : Висновок № 694/2012. Страсбург. 30.11.2012. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022) (дата звернення: 03.11.2022).

35. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 03.11.2022).

36. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 04.11.2022).

37. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 03.11.2022).

38. Малімон В. І. Актуалізація етичних кодексів у контексті модернізації системи державного управління. URL: <http://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/13-11-15.pdf> (дата звернення: 23.10.2022).

39. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 №R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців) URL: <http://komitet.in.ua/?p=853> (дата звернення: 30.10.2022).

40. Олуйко В. М. До питання правового забезпечення добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1093.pdf> (дата звернення: 03.11.2022).

41. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку:реалізації та перспективи міжнародного співробітництва : Резолюція ООН від 07.09.1990. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_785 (дата звернення: 05.11.2022).

42. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14.10.2014 № 1701-VII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1701-18> (дата звернення: 06.11.2022).

43. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : Закон України від 15.03.2016 р. № 1022-VIII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19> (дата звернення: 06.11.2022).

44. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією : Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 від 6.11.1997 URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352 (дата звернення: 06.11.2022).

45. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.11.2022).

46. Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991 років: Закон України від 09.04.2015 р. № 316-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/316-19> (дата звернення: 09.11.2022).

47. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. (дата звернення: 09.11.2022).

48. Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322 ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 13.11.2022).

49. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 09.04.2015 р. № 317-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/317-19> (дата звернення: 13.11.2022).

50. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 65 URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311> (дата звернення: 14.11.2022).

51. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 14.11.2022).

52. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 14.11.2022).

53. Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті: Закон України від 09.04.2015 № 314-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-19> (дата звернення: 14.11.2022).

54. Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років: Закон України від 09.04.2015 р. № 315-VIII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315-19> (дата звернення: 15.11.2022).

55. Токар-Остапенко О. В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Київ. НІСД, 2013. 57 с.

56. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102 (дата звернення: 16.11.2022).

57. Бугайчук К. Л., Беспалова О. І. Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування: наук.метод. рек. Харків: Харк. нац. унт. внутр. справ, 2016. 41 с.

58. Василевська Т. Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 106–120.

59. Дергачев С. В. О некоторых правовых аспектах урегулирования конфликта интересов в образовательной сфере. *Марийский юридический вестник*. 2015. № 4(15). С. 116–118.

60. Джумагельдієва Г. Д., Орленко Я. Ю., Сергієнко І. Г. Механізм врегулювання конфлікту інтересів в системі державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1386> (дата звернення: 16.11.2022).

61. Дзьобань О. П., Соснін О. В. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційнокомунікаційною сферою. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2015. № 60. С. 24–34.

62. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170018> (дата звернення: 17.11.2022).

63. Кацуба О. Ю. Конфлікт інтересів на публічній службі: поняття і сутність. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 1 (17). С. 1–12.

64. Лопушинський І. П. Конфлікт інтересів на державній службі: проблеми законодавчого врегулювання в Україні. URL: http://www.br.com.ua/referats/Dergh_reguluvanya/66731.htm (дата звернення: 17.11.2022).

65. Липовська Н. А., Квеліашвілі І. М. Формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України. *Аспекти публічного управління*. 2015. Т. 3. № 11 – 12. С. 60–69.

66. Мельник М. І. Інституційне забезпечення безпеки бізнессередовища України в умовах європейської інтеграції. *Економіка. Управління. Інновації*. 2014. № 1(11). С. 1–14.

67. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2013. 48 с.

68. Мінаєва І. М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 4(23). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/3/23.pdf> (дата звернення: 18.11.2022).

69. Босерап Л., Крістенсен Дж., Педерсен Л. Вступ до відкритості та доступу до інформації. Датс. ін-т прав людини. Київ : Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2007. 98 с

70. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення. *Вісник Книжкової палати*. 2009. №4. С. 48–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkr_2009_4_17 (дата звернення: 18.11.2022).

71. Балкин Дж. Как мас-медиа могут симулировать политическую прозрачность. URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=9837 (дата звернення: 18.11.2022).

72. ODE OF GOOD PRACTICE FOR CIVIL PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009 URL:https://www.kcsfoundation.org/wp-content/uploads/2017/12/Code_good_practice_for_civil_participation_in_decision_making_process.pdf (дата звернення: 20.11.2022).

73. Кошова О. Транспарентність сучасної судової влади. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2015. №1 – 2. С. 209–16

74. Ярошенко В. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2012. Т. 182, Вип. 170. С. 85–91.

75. Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті євроінтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 158–163.

76. Григорян О. О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект). URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf> (дата звернення: 19.11.2022).

77. Лукеря І., Случик Т., Фединчук І., Шелеп М., Яцков М. Індекс демократичності міст. 2016. 47 с.

78. Результати опитування щодо рівня довіри громади до місцевої влади, проведене українсько-норвезьким проектом, який реалізує АМУ. URL: <http://auc.org.ua/novyna/rezultaty-opytuvannya-shchodo-rivnya-doviry-gromady-domiscevoyi-vlady-provedene-ukrayinsko> (дата звернення: 19.11.2022).

79. Громади кажуть. Підсумковий звіт за результатами досліджень громадської та експертної думки (жовтень – листопад 2017). URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/library/amu_2017_ua_mista_otg_new.pdf (дата звернення: 20.11.2022).

81. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

82. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40 – 41. Ст. 379.

83. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №13. Ст. 90.

84. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2011. № 32. Ст. 314.

85. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2015 р. № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2022).

86. Принцип 12. Підзвітність. Академія громадянської участі. URL:<http://www.slgcoe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Principle12.Accountability.pdf> (дата звернення: 20.11.2022).

87. Caddy J., Peixoto T., Mc Neil M. 2007, Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD countries, World Bank Institute. Поза громадським контролем: *Критичний аналіз соціальної підзвітності в країнах ОЕСР*. URL: <http://www.oecd.org/gov/38983242.pdf> (дата звернення: 20.11.2022).

88. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади. URL:<http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2018/jun/13327/18.pdf> (дата звернення: 20.11.2022).

89. Мих О. В. Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/3/02.pdf> (дата звернення: 20.11.2022).