

Конспект навчання для посадових осіб місцевого самоврядування виконавчого апарату обласної ради на тему: «Етика посадових осіб місцевого самоврядування як засіб запобігання та протидії корупції»

Пунктом 6 Додатку 2 до Антикорупційної програми на 2019 рік у III кварталі поточного року заплановано проведення навчання для посадових осіб місцевого самоврядування виконавчого апарату обласної ради на тему:

«Етика посадових осіб місцевого самоврядування як засіб запобігання та протидії корупції».

Етичною поведінкою є сукупність вчинків, дій людей, які відповідають нормам моралі, свідомості, порядку, що сформувалися у суспільстві, або до яких воно прямує.

Де ж закріплені правила етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування?

- Закон України «Про запобігання корупції» (далі Закон);
- Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Загальні правила);
- Пам'ятка посадової особи виконавчого апарату Черкаської обласної ради – загальні прави етичної поведінки посадових осіб виконавчого апарату Черкаської обласної ради (далі - Пам'ятка).

Чому саме така послідовність їх відображення?

Відповідно до ч. 1 ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції» - Правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики є саме цей Закон;

Загальні вимоги до нашої поведінки, як посадових осіб виконавчого апарату обласної ради, якими ми зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються саме цим Законом

На виконання абзацу першого частини другої статті 37 Закону Національне агентство України з питань державної служби Наказом від 05.08.2016 №158 затвердило загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

В абзаці 2 частини 2 цієї ж статті вказано, що органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих правил етичної поведінки.

Так, 30 вересня 2018 року головою обласної ради затверджено Пам'ятку посадової особи виконавчого апарату Черкаської обласної ради – загальні правила етичної поведінки посадових осіб виконавчого апарату Черкаської обласної.

Із зазначеними правилами ви ознайомлені під підпис та вони приєднані до ваших особових справ (ми до них повернемось пізніше).

Розділ 6 Закону «Правила етичної поведінки» містить такі статті:

Стаття 37. Вимоги до поведінки осіб

Стаття 38. Додержання вимог закону та етичних норм поведінки

Стаття 39. Пріоритет інтересів

Стаття 40. Політична нейтральність

Стаття 41. Неупередженість

Стаття 42. Компетентність і ефективність

Стаття 43. Нерозголошення інформації

Стаття 44. Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень

Коротенько по кожній статті даного розділу:

Стаття 37 Вимоги до поведінки осіб

Встановлення правил етичної поведінки, надання їм правового характеру має на меті реалізацію більш глобального завдання – забезпечити професійну і добросесну поведінку публічних службовців, підвищені (жорсткіші) вимоги до якої ставляться з огляду на те, що вказані особи можуть: розпоряджатись значними ресурсами (матеріальними, людськими тощо); ухвалювати рішення, здатні впливати на інших фізичних та юридичних осіб; діяти в умовах реалізації формально не врегульованих законом дискреційних повноважень тощо. Через це дотримання правил етичної поведінки, які врешті-решт визначають тип поведінки, потрібний суспільству, є важливою складовою професійної діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняних осіб

Стаття 38. Додержання вимог закону та етичних норм поведінки

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

Стаття 38, встановлюючи обов'язок указаних у ній осіб **неухильно додержуватись вимог закону**, уособлює традиційний для вітчизняної правової системи принцип законності. Останній знаходить закріплення передусім у Конституції України: ст. 19 зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; ст. 6 вимагає від органів законодавчої, виконавчої та судової влади здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України¹. Принцип законності закріплюється і в інших законодавчих актах.

Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. КМ здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами

України. Про обов'язок суворо додержуватись Конституції та законів України, втілювати їх в життя йдеться в присязі, яку складають державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування (ст. 36 Закону «Про державну службу», ст. 11 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Ведучи мову про принцип законності, слід водночас враховувати, що Конституція України, яка має найвищу юридичну силу і норми якої є нормами прямої дії, проголошує, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8). В одному зі своїх рішень КС зазначив, що проявом верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством, а включає в себе й інші соціальні регулятори (зокрема, норми моралі, традиції, звичаї). КС обґрунтував тезу про безпідставність ототожнення права із законом (останній може бути і несправедливим), а також наголосив на тому, що справедливість (одна з основних засад права) є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права². Законність слід розглядати як одну з основних складових верховенства права (поряд із повагою до прав і свобод людини, верховенством конституції, обмеженням дискреційних повноважень, принципами рівноправності та рівності перед законом, розподілу влади, юридичної визначеності, захисту довіри, пропорційності, а також незалежністю суду і суддів).

Загальновизнані етичні норми поведінки, додержуватись яких зобов'язує ст. 38 Закону «Про запобігання корупції» (а це щонайменше порядність, совісність, повага, співчуття, дотримання домовленостей тощо), із зовнішнього боку передбачають дотримання ділового етикету², який, своєю чергою, базується на певних принципах:

- розумного егоїзму (виконуючи свої функціональні обов'язки, не слід заважати іншим виконувати свої)
- позитивності (якщо не можеш сказати щось позитивне чи приємне іншій особі, то краще промовчати; свої побажання змінити щось на краще можна висловити в м'якій, консультативній формі – поради, рекомендації);
- передбачуваності поведінки в різних ділових ситуаціях;
- доцільності (певні правила діють у певний час, у певному місці, з певними людьми).

Протилежністю загальновизнаних етичних норм поведінки є, зокрема, такі негативні явища, як зарозумілість, марнославство, непомірні амбіції, прагнення ствердитись за рахунок осіб, які звернулись до публічного службовця, нетерпимість до критики, неприйняття іншої позиції.

Законодавча вимога **бути ввічливим** у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими, зокрема, означає, що у спілкуванні слід:

- відчувати душевний стан співрозмовника, не ображати, не принижувати його

- бути уважним, тактовним, делікатним (стежити за реакцією співрозмовника, уникати негативних оцінок щодо нього, епітетів, порівнянь, які можуть викликати образ, гнів);

- брати до уваги статусні та рольові ознаки свого колеги (вік, стать, професія, рівень освіченості, віросповідання);

- вміти тримати дистанцію при різних статусах і ролях;

- не перетворювати діалог на монолог;

- виявляти витримку, доброзичливість.

Ввічливість у спілкуванні означає й відсутність демонстрації надмірної зайнятості, уважне слухання співрозмовника та вміння почути його, надання людині можливості висловити свою точку зору, чітке, лаконічне і зрозуміле викладення інформації.

У ділових стосунках існує низка «умовно заборонених» тем для неформальних бесід, з яких не варто дискутувати. Це: релігійні переконання та демонстрація релігійних атрибутів; політичні уподобання та прихильності; аспекти особистого, приватного життя (стосунки в сім'ї, з родичами); заробітна плата, достаток, фінансові проблеми; стан здоров'я власний та інших осіб; зовнішність інших людей (особливо за їх відсутності).

Основними принципами спілкування публічних службовців з громадянами є:

- відкритість (здатність до спілкування, прийняття інших людей, їхньої унікальності);

- пластичність (здатність сприймати проблеми інших, залишаючись собою);

- повага;

- турбота;

- толерантність.

До основних етичних правил взаємодії між колегами слід відносити такі:

➤ - виявляти повагу до колег;

➤ - у разі неможливості виконати свої обов'язки попередити про це;

➤ - не давати обіцянок, які не можуть бути виконані;

➤ - не ставитись до колег упереджено;

➤ - демонструвати впевненість у собі і водночас бути скромним, не перебільшувати власну значущість і ділові можливості;

➤ - визнавати свої помилки;

➤ - пропонувати колегам допомогу у подоланні труднощів;

➤ - вміти налагодити конструктивний діалог з колегами, бути відкритим до спілкування;

➤ - пам'ятати, що на роботі не прийнято запитувати про особисті справи, проблеми;

- - не переказувати те, що стало відомо про особисте життя колеги з його слів;
- - не розповідати співробітникам про свої конфлікти з керівниками колегами тощо.

Загальними етичними настановами взаємодії керівника з підлеглими є:

- повага до особистості підлеглого, тактовність;
- жорсткий самоконтроль, уважне ставлення до особистих якостей;
- справедливість щодо підлеглих;
- підтримка духу співробітництва й атмосфери довіри.

Стаття 39. Пріоритет інтересів

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

Серед осіб, перерахованих у п. 1 ч. 1 ст. 3 коментованого Закону, до тих, хто представляє територіальні громади, можуть бути віднесені депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, а також посадові особи місцевого самоврядування. Такий висновок випливає з положень чинного законодавства.

До посадових осіб місцевого самоврядування належать відповідні працівники виконавчих органів місцевих рад, а також староста.

Стаття 39 Закону «Про запобігання корупції», проголошуючи пріоритет (тобто першість, перевагу) інтересів держави або територіальної громади при здійсненні відповідними особами покладених на них службових або представницьких повноважень, тим самим підкреслює, що основним змістом і сенсом діяльності таких осіб має бути не задоволення приватних чи корпоративних інтересів, а служіння заради спільного блага.

Стаття 40. Політична нейтральність

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

2. Положення частини першої цієї статті не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади.

Політична нейтральність (неупередженість) – це нейтральна позиція щодо політичних партій і рухів, позиція усвідомленої лояльності та сумлінного служіння суспільству, державі і територіальній громаді без урахування політичних мотивів, поглядів і переконань. Це – громадянська чеснота, яка налаштовує відповідних суб'єктів на суспільне служіння на

основі неупередженого ставлення до будь-якої політичної сили, яка діє правомірно.

Релігійними є переконання у правильності певного світогляду – тієї чи іншої віри або атеїзму.

Стаття 41. Неупередженість

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

Дотримання принципу **неупередженості** означає, що здійснення службових або представницьких повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняними особами не повинно залежати від їхніх приватних інтересів та особистих (політичних, ідеологічних, релігійних та ін.) поглядів і переконань.

Політичними вважаються погляди і переконання особи щодо політики, економіки, устрою держави та суспільства загалом, щодо того, якими мають бути закони і суспільна мораль, тощо. Політичні погляди і переконання можуть як відбиватися, так і не відбиватися в конкретних діях, спрямованих на захист або реалізацію цих поглядів і переконань (голосування на виборах за конкретну політичну партію, за конкретного кандидата, участь у мітингах і демонстраціях протесту тощо).

Поняття **ідеологічних поглядів і переконань** є більш широким. Ідеологія – це система поглядів (політичних, правових, етичних, художніх, релігійних, філософських), ідей, цінностей та установок, що виражають інтереси різних соціальних груп, класів, товариств, в яких усвідомлюється та оцінюється ставлення людей до дійсності й один до одного, а також містяться цілі (програми) соціальної діяльності, спрямованої на закріплення або зміну існуючих суспільних відносин. Ідеології, що прагнуть до змін у суспільстві, називають радикальними, революційними, а ідеології, що прагнуть до збереження традицій суспільства, – консервативними, реакційними.

Стаття 42. Компетентність і ефективність

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

Стаття 43. Нерозголошення інформації

1. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома

у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Стаття 44. Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень

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

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

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

Згідно зі ст. 60 Конституції України ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність. І Конституція України, і коментований Закон відкидають теорію так званого сліпого підкорення, у межах якої підлеглий розглядається як знаряддя у руках свого керівника, позбавлене можливості діяти згідно зі своєю волею та усвідомлювати заборонене і дозволене.

Алгоритм поведінки, описаної в ст. 44 Закону «Про запобігання корупції», полягає в такому:

1) оцінити отримане для виконання рішення чи доручення з погляду його правомірності;

2) утриматись від виконання того рішення чи доручення, яке, на думку виконавця, є таким, що суперечить закону;

3) негайно в письмовій формі повідомити про характер отриманого рішення (доручення) керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому особа працює.

Якщо незаконне рішення (доручення) або рішення (доручення), що становить загрозу для правоохоронюваних інтересів, отримала виборна особа, то вона зобов'язана негайно проінформувати про це НАЗК.

Це що стосується встановлених Законом правил етичної поведінки.

Відповідно до Пам'ятки та Загальних правил вимоги до етичної поведінки посадових осіб виконавчого апарату Черкаської обласної ради розкриті дещо ширше, де зазначено, що:

Бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог.

Не допускати, у тому числі поза службою, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам служби в органах місцевого самоврядування чи негативно вплинути на репутацію Черкаської обласної ради.

Постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності.

Також мають шанувати народні звичаї і національні традиції; з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання свої посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови.

Одяг посадових осіб виконавчого апарату Черкаської обласної ради повинен бути офіційно-ділового стилю і відповідати загально прийнятим вимогам пристойності.

Посадові особи виконавчого апарату Черкаської обласної ради повинні поважати приватне життя інших осіб.

Розділом V Загальних правил встановлено, що Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», що стала їм відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків.

Якщо державним службовцям чи посадовим особам місцевого самоврядування стало відомо про загрозу чи факти неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом вони повинні негайно повідомити про це безпосереднього керівника.

Відповідальність за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень передбачена Стаття 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме:

Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень тягне за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порушення встановлених Законом зазначених вимоги, заборон та обмежень тягнуть за собою кримінальну, адміністративну, дисциплінарну або/чи цивільно-правову відповідальність.