

**Інститут підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН**

Колективна монографія

За наукової редакції
докторів наук з державного управління
Р. В. Войтович та П. В. Ворони

2018

4.7. Механізми забезпечення політики інформаційної безпеки як складової державної безпеки України	290
4.8. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин	296
Література до розділу IV	302

Розділ V. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 310

5.1. Поняття «публічна служба» в теорії публічного управління та сучасні тенденції її розвитку	310
5.2. Сучасні вимоги до роботи державного службовця	323
5.3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування	337
5.4. Алгоритм відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування	353
5.5. Європейські стандарти надання адміністративних послуг	362
5.6. Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій	373
Література до розділу V	381

Розділ VI. КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ 388

6.1. Теоретико-методологічні засади інформаційно-комунікативної діяльності в публічному управлінні та адмініструванні	388
6.2. Кризові комунікації у політичній та парламентській діяльності	410
6.3. Ефективність діалогу та партнерські відносини органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства	418
6.4. Інформаційно-комунікативна діяльність в публічному адмініструванні у період реформ в умовах євроінтеграції	436
6.5 Вітчизняний та зарубіжний досвід підготовки кадрів для системи публічного управління та адміністрування	447
Література до розділу VI	464

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ МОНОГРАФІЇ 472

«Про службу в органах місцевого самоврядування» та можливості прийняття комплексного закону «Про публічну службу».

Важливим в процесі комплексного реформування публічного управління в Україні, як наголошує С. М. Серьогін, є усвідомлення потреби синхронізації та змістовної узгодженості законодавчого забезпечення змін у системі державного управління, місцевого самоврядування та функцій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, інших видів служб [74, с. 44].

Проблему модернізації публічної служби потрібно сприймати як комплексну і розглядати як досягнення нею соціальної ефективності, тобто здатності повноцінно забезпечувати інтереси суспільства. У цьому відношенні важливо звернути увагу на такий фактор модернізації публічної служби, як партнерство з громадянським суспільством та бізнесом. Це передбачає посилення респонсивності публічної служби, тобто вивчення та врахування потреб клієнтів. Важливо враховувати необхідність поєднання стратегічних та тактичних завдань, ефективності та раціональності. Доцільно максимально використовувати напрацювання вчених та практиків зарубіжних держав з урахуванням національних особливостей та можливостей.

5.2. Сучасні вимоги до публічного службовця

Сучасні вимоги до публічного службовця формуються громадянським суспільством з урахуванням глобалізаційних процесів, національної ментальності та стану розвитку суспільства і держави. «У вільному демократичному суспільстві кар'єра може здійснюватися тільки демократичним шляхом, на підставі законності, продуманого делегування повноважень володарюючи органів зверху вниз, усебічного наукового аналізу ситуації. Тільки так можна звільнити механізми кадрової роботи від адміністративно-бюрократичних функцій, підвищити їх ефективність. Суспільству, що оновлюється, повинна відповідати нова філософія кадрової роботи з такими відмінними рисами, як гуманізм і демократичність, засновані на принципах законності і реалістичності, відвертості і колегіальності, соціального партнерства і моральності» – стверджують українські вчені [80, с. 260].

Суттєвими для України є корупція та інші прояви недоброчесності публічних службовців, що робить необхідною цілеспрямовану роботу для забезпечення умов недопущення цих явищ. Важливо наголосити, що проведення реформ, зокрема децентрація та дерегуляція управління, можуть привести до зростання кількості та розмірів «афер» в органах влади, як то було у Франції після реформи 1982 року та Польщі після реформи органів самоврядування у 1990 роках [83, с. 241].

Потреба в адаптації вітчизняної публічної служби до стандартів Європейського Союзу, що з новою силою усвідомлена після подій 2014 року в

Україні та підписання угоди про Асоціацію робить необхідною й діяльність щодо посилення гуманітарного, етичного чинника як основи суспільного розвитку.

Особлива увага в умовах глобалізації має приділятися саме нарощенню інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу, який би відповідав потребам державно-управлінської практики і був здатний забезпечити динамічний та потужний розвиток нашої держави [5].

Аналіз публікацій вітчизняних вчених – О. Антонова, Т. Василевська, Т. Вітко, Н. Гончарук, В. Гошовська, І. Нинюк, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Прудіус, А. Рачинський, М. Рудакевич, С. Серьогін, В. Соловійов, І. Сурай та інших – свідчить про їх зацікавленість питаннями становлення сучасної публічної служби, вимогами до публічного службовця та виробленням механізмів їх реалізації. Наголошується, що публічна служба – не тільки правова, а й етична система, форма відображення суспільних зв'язків і відносин, сполучна ланка між державою і громадянином.

Професіоналізація публічної служби можлива через дотримання демократичних цінностей та європейських принципів урядування, постійного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Все це є ключовими умовами підвищення рівня довіри населення до влади.

Проведене нами дослідження [28; 29] свідчить про наявність певних закономірностей та спільних рис в роботі, спрямованої на посилення професіоналізму публічних службовців, наприклад, посилення уваги до вивчення прав, історії та механізмів діяльності Європейського Союзу, інформаційних технологій та іноземних мов тощо. Серед недоліків типовими можна назвати недооцінку мотивації працівників до підвищення рівня їх компетентності, неналежна увага до підвищення кваліфікації викладачів та забезпечення їх мобільності.

Суттєве значення має формування доброчесності публічних службовців як необхідного підґрунтя для їх діяльності. Слід погодитися з Н. Сорокіною, яка відзначає, що категорія «доброчесність» належить до багаторівневих явищ та виділяє як особливо важливі для державного службовця такі ціннісні показники: патріотизм, порядність, відповідальність, гідність і повага до гідності інших [76, с. 41]

Важливість доброчесності усвідомлено не лише науковцями, а й на офіційному рівні, підтвердженням чого може бути Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затверджена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742 (втратила чинність із затвердженням Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 рр.) [58].

У Концепції виділено Характерні риси корупції в Україні :

1) залежність рівня та форм корупції від загального стану формування демократичних інститутів;

2) несистемне, часто науково необґрунтоване реформування основних інститутів (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо);

3) набуття корупцією ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їх існування;

4) неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією;

5) зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях ;

б) ураження корупцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

7) слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації, залежні часто від власників та органів державної влади, здебільшого уникають об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації переважно ослаблені, залежні від осіб, які надають їм фінансову підтримку.

На наш погляд, всі ці риси корупції проявляються й сьогодні.

Отже, вимоги до державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування мають формуватися з урахуванням як професійних, так і морально-етичних чинників. Зв'язок рівня професійних та етичних якостей публічних службовців підтверджено у процесі вивчення нами модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн [25]. Більш того, етичні якості для публічного службовця є складовою професійних.

Аналіз свідчить, що на забезпечення професіоналізації публічної служби в посткомуністичних країнах впливають як зовнішні (глобалізація та інтернаціоналізація суспільного життя, вплив ЄС, насамперед, в частині вимог до членства тощо), так і внутрішні (соціально-економічні, соціальні, політичні, історичні) чинники.

Правова культура публічних службовців тісно пов'язана з правовою культурою суспільства, але публічні службовці представляють не власні, а публічні інтереси. Тому діяльність публічних службовців базується на моральних нормах поведінки, що є прийнятими у суспільстві, та нормативному регулюванні їх професійної діяльності. Важливою складовою правової культури публічних службовців є їх відповідальність за належне виконання завдань, що відносяться до функцій держави. Недотримання норм законодавства та етики створює передумови для корупції та порушення прав громадян.

Все це ставить особливі вимоги перед державою у сфері вироблення та здійснення кадрової політики у сфері публічної служби, головною метою якої є забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу та всіх ланок державного управління висококваліфікованими, ініціативними, добросовіс-

ними працівниками, включаючи вироблення стратегії і тактики; розробки програми діяльності та створення механізмів її реалізації.

Українськими вченими державна кадрова політика розглядається як цілеспрямована стратегія формування, збереження, розвитку та раціонального використання кадрових ресурсів. Вона визначає місце і роль кадрів у суспільстві, цілі, найважливіші напрямки, пріоритети й принципи роботи з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи раціонального використання кадрового потенціалу [19, с. 3].

Як відмічено у науковій доповіді «Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку», вироблення та реалізація сучасної кадрової політики в усіх сферах діяльності потребує ефективної кадрової системи, що включає сукупність кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління кадровими процесами, з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства. Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси:

- системність, що враховує різні аспекти кадрових питань - економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо;
- наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців;
- єдність та багаторівневність щодо охоплення всього кадрового потенціалу, кадрових процесів;
- перспективність, що визначає випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів;
- демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами розв'язання кадрових проблем;
- моральність, тобто виховання в кожному працівникові таких рис, як чесність, упевненість, громадянська відповідальність;
- законодавча забезпеченість.

Саме ці риси, що стають принципами, надають державній кадровій політиці цілісності і сутнісної визначеності, уможливають її вплив на всі кадрові процеси в державі [11, с. 3-4].

Офіційні вимоги до державного службовця та претендента на вступ на державну службу викладено у Законах України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», та інших нормативно-правових актах [54; 56].

Офіційне уявлення про державного службовця в Україні відображено у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [54].

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Серед основних термінів, визначених у ст.2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII у, містяться поняття, прямо пов'язані з вимогами до державного службовця, зокрема: безпосередній керівник, державна мова, керівник державної служби в державному органі, посада державної служби, професійна компетентність, функції з обслуговування, професійне навчання, службова дисципліна. Ці терміни стосуються як організації діяльності державного службовця, так і його морально-етичних та професійних якостей.

Суттєве значення має виділення та дотримання державними службовцями принципів державної служби:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – ризначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

У розділі «Правовий статус державного службовця» визначено основні права та обов'язки державного службовця. Їх поєднання дозволяє професійно реалізувати свої функції.

На нашу думку, знання державним службовцем своїх прав та вміння їх реалізувати для суспільства важливе не менше, ніж знання і реалізація обов'язків.

Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки. Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті.

Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

Суттєвою є вимога політичної неупередженості (ст. 10). Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Крім того, державний службовець не має права: бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А» (на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії); обіймати посади в керівних органах політичної партії; суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в односторонній строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку, передбаченого частиною четвертою цієї статті).

У розділі IV Закону визначено умови вступу на державну службу та вимоги до кандидата залежно від категорії посади, на зайняття якої він претендує.

Серед загальних вимог варто виокремити досягнення повноліття, громадянство України, вільне володіння державною мовою та наявність вищої освіти. Порядок організації проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 301 [62].

На державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесяти п'ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Ст. 20 в залежності від категорії посад встановлено загальні та спеціальні вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на вступ до державної служби (загальний стаж роботи, досвід роботи на керівних посадах, вільне володіння державною та (для посад категорії «А») – володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи

Важливою також є вимога проходження конкурсу на зайняття вакантної посади. Перед призначенням на посаду державної служби переможець конкурсу подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку. При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим

Особа, що призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця.

Визначено вимоги до державного службовця й під час проходження державної служби. Зокрема, ст.47 проголошує правила внутрішнього службового порядку державного органу: 1) початок та кінець робочого часу державного службовця; 2) перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі; 3) умови і порядок перебування державного службовця в

державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; 4) порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань; 5) загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки; 6) загальні правила етичної поведінки в державному органі; 7) порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі; 8) порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем; 9) інші положення, що не суперечать цьому Закону та іншим актам законодавства.

Встановлено вимоги до підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, яке проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності, передбаченого статтею 44 цього Закону, разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

У розділі VII визначено робочий час і час відпочинку державного службовця та відпустки. Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. Для виконання невідкладних завдань державні службовці, які займають посади категорії «А», можуть бути відкликані із щорічної основної або додаткової відпустки

У розділі VIII визначено вимоги до службової дисципліни та передбачено дисциплінарну і матеріальну відповідальність державних службовців. Державний службовець зобов'язаний виконувати обов'язки, визначені статтею 8 цього Закону, а також: 1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця; 2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців; 3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

Державний службовець особисто виконує покладені на нього посадові обов'язки. Дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;
- 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Суттєвими є вимоги до публічних службовців (осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), що містяться у Законі України «Про запобігання корупції» [56].

Державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування заборонено використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах (ст. 22).

Встановлено обмеження щодо одержання подарунків (заборонено безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (ст. 23)

Особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України (ст. 25). Встановлено також обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26) та обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 26).

У розділі V закону встановлено вимоги та визначено процедуру запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; 2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; 4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів) (ст. 28).

Розділ VI закону встановлює правила етичної поведінки осіб, на яких поширюється його дія, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики

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 загально визнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Представляючи державу чи територіальну громаду, ці особи діють виключно в їх інтересах; 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; діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання; сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально 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; 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; незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Суттєвою є вимога подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (щорічно до 1 квітня шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларації за минулий рік; за період, не охоплений раніше поданими деклараціями у разі припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; після припинення діяльності – за минулий рік.

Серед інших механізмів запобігання і протидії корупції, визначених у розділі IX доцільно відзначити заборону на: одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування; незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг (ст. 54); проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком (ст. 56-59); вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60).

Варто наголосити, що прикінцевими положеннями Закону України «Про запобігання корупції» визнано таким, що втратив чинність Закон України від 17 травня 2012 року № 4722-VI «Про правила етичної поведінки», який визначав норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм [64]. У цьому законі виділялися такі правила етичної поведінки: законність, пріоритет інтересів, політична неупередженість, толерантність, об'єктивність, компетентність і ефективність, формування довіри до влади, конфіденційність, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної

вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру.

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

Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158 затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [57] Визнано таким, що втратив чинність, наказ Голодержслужби України від 4 серпня 2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 року за № 1089/18384 (із змінами).

Ці Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Загальні правила ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, у сфері запобігання корупції і спрямовані на зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них.

При прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

Крім того, варто наголосити на зростанні уваги громадськості до забезпечення етики публічної служби. Так, Фондацією «Відкрите суспільство», координатором Коаліції «За добросовісну публічну службу» підготовлено Декларацію добросовісності публічної особи та Додатки до неї з визначенням вузлових термінів [10].

Удосконалення нормативно-правової бази регулювання публічної служби в Україні залишається незавершеним. Зокрема, не прийнято нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Гостро проявляються особливості менталітету населення, включаючи публічних службовців, сформовані в період тоталітарної держави та перехідного періоду.

Проведений аналіз свідчить про важливість повною мірою використати наявний світовий, насамперед європейський, досвід забезпечення морально-етичних аспектів діяльності публічної адміністрації. На наш погляд, доцільно сконцентрувати увагу, в першу чергу, на польському досвіді запровадження етичних засад у діяльність публічної адміністрації, оскільки він є результатом досить короткої роботи над вивченням світових та

європейських зразків і вже апробований протягом минулих років. Необхідно критично осмислити цей досвід, врахувати як досягнення, так і помилки польських колег, а також існуючі відмінності як у традиціях здійснення влади, так і в менталітеті населення, а значить – і службовців.

Доцільно виділити останні праці польських авторів, звернувши увагу на думку професора Г. Іздебського про інтенсифікацію досліджень з проблематики етики в діяльності адміністрації публічної та територіального самоврядування. Так, етичні засади у практиці польської публічної адміністрації просліджуються у працях М. Дебіцького, Г. Іздебського, А. Койдера, Е. Коморовської, Б. Кудрички, М. Кулеші, Є. Святкієвича та інших авторів. Теоретичні та практичні сторони даної проблеми знайшли відображення на сайті Офісу Цивільної служби, в журналах «Цивільна служба», «Територіальне самоврядування», «Європейський огляд», матеріалах наукових конференцій. Автором використано також власні спостереження і матеріали, отримані під час знайомства із роботою органів державної влади та територіального самоврядування Польщі у 2005 та 2006 роках, зокрема, Кодекс етики службовців міста Гдині.

Предметом аналізу польських науковців щодо етики публічної адміністрації є як практика діяльності міжнародних інституцій, так і окремих держав. Враховується, що в США та інших англосакських державах етична проблематика здавна входить до політичних і представницьких доктрин, наголошується на зв'язку між етикою в політиці та адміністрацією, трактованою як особливий аспект політики.

Натомість розірвання такого зв'язку було протягом тривалого часу типовим для європейського континенту, де вважали, що ті питання етики, які мають практичне значення для публічної адміністрації чи політики, розглядає передусім право, оскільки його приписи унормовують діяльність адміністрації, наприклад щодо кримінальних визначень корупційних дій службовців. Слід відзначити наявність такої думки і в Україні.

В англосаксонських країнах існувала вразливість з питань потенційного конфлікту інтересів, наслідком чого був пошук механізмів його інституційного і процедурного уникнення. У результаті виникає також концепція «кодексу етичних проступків» у професійній чи публічній діяльності як перелік окремих від юридичних норм дій у сфері політики та адміністрації, але що так само зобов'язують до певних норм поведінки службовців і передбачають не лише громадське осудження в разі порушень, а й використання певних процедур відповідальності через унормування в кодексах поведінки. Ці кодекси є прикладом так званого «м'якого права» (soft law), яке є реальним регулятором відносин як в державних адміністраціях, так і в органах самоврядування.

Слід відзначити дискусію щодо відношення етики публічної адміністрації до низки інших професійних етик (етика адміністратора, діяча чи службовця органу самоврядування, юриста, лікаря, викладача тощо), чи виділення її окремо, зважаючи на потребу охопити всі сторони діяльності

публічної адміністрації, а не лише персональну діяльність окремих її працівників. Наприклад, можна сприймати корупцію як прояв антоніму етичної поведінки, що в принципі вірно, але є лише частиною проблеми, не охоплюючи питань ввічливості, використання кращих досягнень, запровадження новітніх методів роботи тощо.

Актуальним в умовах Польщі, як і в Україні є зауваження щодо виділення крім звичайної корупції, яка розуміється як хабарництво, і політичної корупції, тобто торгівлі впливами. Бажання запобігти цьому явищу доволі помітне в Кодексі етики цивільної служби, затвердженому Указом Прем'єра Ради Міністрів від 11 жовтня 2002 р. Кодекс став результатом дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики [84]. Його текст вивішено в органах влади і є доступним для громадян. Задекларовані в ньому принципи турботи про публічне добро, інтереси громадян, професіоналізму, ретельності, нейтральності, орієнтації на кращий досвід та ввічливості є реальною підставою для оцінки роботи службовців.

У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер. Оптимальний варіант таких стандартів було вироблено ще в 1995 р. у Великобританії комісією лорда Нолана. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об'єктивізм, відкритість, ввічливість, приклад зверху. Ці принципи впроваджувалися у країнах Західної Європи поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів. Проте в Польщі процес саморегуляції виявився неефективним, тому що протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими, а після 1989 р. етика публічної служби створювалася заново, розвиваючись разом із суспільством, що примушує вдаватися до видання актів «м'якого права» (*miękkiego prawa*).

Правила етичної поведінки працівників органів територіального самоврядування в Польщі загалом окреслюються як «антикорупційні» і містяться у різних нормативно-правових актах як певні обмеження для конкретних діячів чи посадових осіб – керівників, рядових працівників, виборних осіб, депутатів. Загальні вимоги містяться в місцевих кодексах, що створюються для застосування в діяльності працівників під час виконання посадових обов'язків і поза ними, в контактах із клієнтами, випадковими і підвладними, чи у взаємних відносинах. Так, Кодекс етики працівників Уряду міста Гдині декларує усвідомлення ними важливості та необхідності етичних засад для найліпшого виконання своєї місії, яка спрямована на користь місцевим інтересам. Публічна служба характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми, і про те, що існують для них.

В основі діяльності службовців має бути професіоналізм, ввічливість, сумлінність та нейтральність, вони повинні постійно дбати про підвищення

кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з точки зору змісту та етики.

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу, що, зокрема, знайшли відображення в затверженому Європейським Парламентом Кодексі доброї адміністрації. На практиці в Польщі це реалізовано не лише через певні статті Кодексу етики цивільної служби, а й відбито в програмі «Приязна адміністрація» (2000 р.), яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та слугує рамкою для низки ініціатив.

Починаючи з 2001 р., проводиться конкурс «Найбільш приязний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращання якості послуг і зменшення незадоволення клієнтів. У 2005 р. введено також конкурс «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є пропаганда впровадження в органах виконавчої влади сучасних підходів до роботи.

Таким чином, аналіз польського досвіду впровадження етичних засад у діяльність публічної адміністрації свідчить про можливість його використання в умовах України, слід також зазначити про необхідність створення з боку суспільства і держави умов для гідного соціального забезпечення працівників публічної адміністрації, що є проблемою і в Польщі.

5.3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», зазначено у Конституції України (ст.7). У Конституції отримали правове врегулювання положення, в яких розкриваються суть та особливості здійснення місцевого самоврядування в Україні: місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції та законів України і здійснюється територіальною громадою безпосередньо й через органи місцевого самоврядування [22].

Служба в органах місцевого самоврядування країни здійснюється відповідно до правової регламентації нормативно правовою базою, що представлена Конституцією України [22], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [59], ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про статус депутатів місцевих рад» [65; 66].

Останній вже новий Закон сьогодні проходить правову модернізацію, адже попередній, що був прийнятий 7 червня 2001 року вже не відповідав часу і не гармонізував з прийнятим новому ЗУ «Про державну службу». У