

УДК 340.1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ДОБРОЧЕСНОСТІ В УКРАЇНІ

Аліса КЛАДЧЕНКО,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького

SUMMARY

The article reveals the definition and main principled foundations of righteousness in case of using it by public servants and political persons. The article carried the monitoring of statements of Ukrainian legislation that regulate public servant's behavior and reform acts that can be done by government in this sphere. The attention is focused on non-existence of a term "professional ethics" in Ukraine legislation as a main component of righteousness institution. The article presents the institution of righteousness as a key point to regulate state policy in sphere of combating corruption.

Key words: righteousness, corruption, legislation, ethics, law, rules of law.

АНОТАЦІЯ

У статті розкривається зміст поняття доброчесності та його принципові засади в межах його використання державними та політичними діячами. Аналізуються норми українського законодавства, які регулюють норми професійної поведінки державних службовців, а також заходи щодо реформування цієї сфери. Акцентується увага на тому, що в Україні відсутнє поняття професійної етики як складової інституту доброчесності. Власне інститут доброчесності розглядається як ключова запорука врегулювання державної політики у сфері протидії та боротьби з корупцією.

Ключові слова: доброчесність, корупція, законодавство, етика, закон, норми.

Постановка проблеми. В умовах активізації державної політики та акцентування уваги суспільства на проблемі корупції виникає питання доцільності формування інституту доброчесності. Можна припустити, що першочерговим завданням інституту доброчесності мало б стати поєднання правових норм з нормами моралі та етики. Це, в свою чергу, повинно вберегти від зловживань не тільки на правовому, а й на свідомісному рівні.

Актуальність теми зумовлюється тим, що ідея створення інституту доброчесності не є вимогою сучасності, а має тривале історичне коріння як в українській, так і у світовій правотворчості. Саме поняття «доброчесності» має в собі два ключові поняття: «добро» і «чесність», а тому їхнє поєднання і відображення в антикорупційному законодавстві є вкрай важливим з огляду на суспільно-політичну та економічну ситуацію в країні.

Дослідження поняття доброчесності нове для української правової науки, однак окремі науковці акцентують увагу на цій проблемі в контексті аналізу державної політики у сфері протидії та боротьби з корупцією. Вартими уваги є, зокрема, наукові праці таких вітчизняних та іноземних науковців, як О.М. Костенко, Дж. Мілс, О. Томкіна та ін.

Метою статті є визначення змісту поняття доброчесності в контексті аналізу еволюції українського антикорупційного законодавства і, відповідно, аргументування причин впровадження інституту доброчесності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Говорячи про поняття доброчесності, слід насамперед визначити зміст, який у нього вкладається. З одного боку, в українському законодавстві не було чіткого визначення, що саме являє собою доброчесність, але з самих складових слова можна дійти висновку (характеризуючи це поняття як особистісне), що особа, про яку буде йти мова в контексті доброчесності, повинна бути доброю, чесною, зокрема мати честь не тільки щодо себе, а й щодо навколишніх. Схожі епітети можна застосувати і до державної політики, яка також повинна ґрунтуватися на засадах добра і честі.

У новому Законі України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. доброчесність характе-

ризується як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [6].

З точки зору етики доброчесність – це сильне і дієве бажання поступати відповідно до принципів правильності, людяності. Люди, які мають таку якість, обирають або радять іншим лише вірний вихід із ситуації, ознайомившись і обдумавши при цьому всі пріоритети відповідного питання. В основі такої філософії лежить здатність до самопожертви, тобто людина може як пожертвувати своїми інтересами перед іншою особою, так і порекомендувати поступити так, як би поступила вона. В цьому ланцюжку не просліджується корисливий мотив, зрада чи будь-яке інше негативне явище.

Виходячи з вищенаведеного розуміння поняття доброчесності, доцільним є власне поєднання високих етичних норм з певною корпоративною поведінкою та правилами державного службовця, що в умовах боротьби і запобігання корупційним проявам стане запорукою ефективної державної політики і норм поведінки у суспільстві.

Як слушно зауважив Дж. Поуп, виховання доброчесності та боротьба з корупцією є двома сторонами однієї медалі, обидва процеси мають бути відображені у кожному відповідному загальнодержавному чи відомчому плані. Корупція, або зловживання посадовими повноваженнями у приватних інтересах, повинна бути пов'язана з високим ризиком та незначним вирашем. Мета виховання доброчесності якраз і полягає в забезпеченні цього стану таким чином, який не позначається на ефективності врядування або на приватному секторі [1, с. 199].

Визначаючи взаємозв'язок корупції та доброчесності, слід зауважити, що прояви корупції та інших службових зловживань є аморальними за своєю суттю, адже суперечать нормам суспільної моралі, загальноприйнятним уявленням людей про добро, честь, гідність прав і свобод, справедливість та інші вселюдські моральні цінності [3, с. 41]. Тобто корупція є протилежністю доброчесності і вимагає застосування етичних норм, які є складовою останньої.

Корупція та інші службові зловживання в органах державної влади України вказують на недостатній рівень доброчесності, а нерідко й на недоброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, адже в такій поведінці проявляються негативні моральні та морально-психологічні якості цих осіб. Зокрема, це корислива чи інша особиста зацікавленість у виконанні державних функцій; «готовність до корупційних зловживань»; «поблажливе ставлення до фактів корупції» [9, с. 69].

У Верховній Раді України 14 квітня 2016 р. було відкликано законопроект «Про правила доброчесності політичного діяча», що був ініційований тодішнім прем'єр-міністром України А.П. Яценюком. Вказаний проект Закону мав на меті регулювати основні засади діяльності політичного діяча, яка спрямовується на захист публічних інтересів, та його відмову від прervalювання приватного інтересу під час здійснення наданих політичному діячу повноважень. Втім, самого поняття доброчесності політичного діяча так і не було встановлено.

Відповідно до ст. 6 проекту згаданого Закону під гідною поведінкою передбачалось шанобливе ставлення до громадян, дотримання високої культури спілкування та уникнення поведінки, що має негативний вплив на імідж держави, а ст. 10 цього проекту Закону було визначено порядок ведення обліку інформації про зустрічі та телефонні розмови, які проводяться політичними діячами [8].

Пунктом ст. 6 проекту закону «Про правила доброчесності політичного діяча» було встановлено, що політичний діяч, від якого під час зустрічей, телефонних розмов вимагали вчинити незаконні дії, поводитися неетично чи неналежним чином, повинен публічно повідомити про порушення норм доброчесності суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону [8].

Хоча загалом і не існує єдиного стандарту побудови ефективної антикорупційної системи, запровадження такого інституту, як доброчесність, в Україні мало б на меті, на нашу думку, створення ефективного кроку на шляху до подолання корупції. Однак одночасно виникає питання: чому в проекті Закону мова йшла тільки про політичних діячів, невже подолання корупції розглядалося лише через призму корупційних діянь «високих політичних» посадовців, а як же така ланка, як державні службовці категорій В та С?

За результатами оцінювання «Національної системи доброчесності» в 2015 р. можна говорити про те, що корупція в Україні залишається системною проблемою, яка існує на всіх рівнях державної влади. Попри покращення, що спостерігаються в окремих сферах у порівнянні з 2010 р., дрібна і велика корупція в цілому процвітають. Політичні партії, законодавчий орган, правоохоронці, державні службовці та судова гілка влади й досі сприймаються громадянами як дуже корумповані сфери. Рівень терпимості до корупції в українському суспільстві серйозно зменшився з 2010 р., але практично третина українських громадян досі вважає, що корупція може бути виправдана, а хабар є шляхом найменшого спротиву для розв'язання проблеми у стосунках з різними державними установами. Україна продовжує отримувати погані оцінки від міжнародних організацій за різними показниками, що мають стосунок до питань подолання корупції, такими як «Індекс сприйняття корупції» Transparency International, показники Світового банку та Світового Економічного форуму [5, с. 16].

На думку українських науковців, неефективне функціонування багатьох сфер правового регулювання, у тому числі й регулювання антикорупційної політики, зумовлене недосконалим законодавством. Ключову роль відіграє також і те, що його покращення має здійснюватися Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, оскільки вони взяли на себе зобов'язання провести анти-

корупційні реформи у Коаліційній угоді та Програмі дій Уряду [9].

Вагомим фактором у контексті організації антикорупційної держави і запровадження інституту доброчесності є робота правоохоронних органів і відповідне законодавче регулювання. Українські правоохоронні органи є слабкими у своєму управлінні через те, що чинні законодавчі положення, які регулюють їх доброчесність та підзвітність, часто ігноруються, а прокуратура зазвичай сприймається як одна з найбільш корумпованих установ. З метою вирішення нагальної проблеми корупції в Україні за останні роки створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, що вже розпочали свою роботу в сфері подолання корупції та проводять активні перевірки на предмет додержання норм антикорупційного законодавства. Наразі планується запуск ще двох відомств, а саме Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими від корупційних та інших злочинів, та Державного бюро розслідувань. Вказані відомства станом на липень 2016 р. перебувають у стадії започаткування, тобто розробки положень і регламенту конкурсної комісії та обрання голови і членів вказаних установ.

Принцип доброчесності є доволі новітнім для державної служби в Україні, хоча, на наш погляд, його основи були закладені ще в попередніх нормативно-правових актах становлення незалежності України. У загальному змісті його слід розуміти, як шанобливе ставлення до своєї роботи, патріотизм, дисциплінованість, гідність, вдячність.

Принцип доброчесності представлений у ст. 36 Закону України «Про державну службу». Відповідно до ч. 1 вказаної статті особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки» [7]. Як бачимо, норми доброчесності повноцінно представлені у національному законодавстві, але на практиці вони практично не виконуються, оскільки в державі не сформований принцип моральної відповідальності перед суспільством, народом і державою. Без такої моральної відповідальності, яка має формуватися на підставі інституту доброчесності, не доцільно говорити про ефективність політичних кроків держави у сфері антикорупційної діяльності.

На сьогоднішній час, на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону України від 22 квітня 2016 р., № 4514 «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» відповідно до якого присягу державного службовця пропонується замінити на таку: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, держави, відстоювати суверенітет, незалежність і територіальну цілісність України, з гідністю нести високе звання державного службовця, дотримуватися норм професійної етики та сумлінно виконувати свої обов'язки» [7].

Таким чином, бачимо, що у пропонованій редакції закону введено поняття професійної етики, що є складовою інституту доброчесності.

Однак відповідно до висновку Головного науково-експертного управління від 31 травня 2016 р. запропоновано відхилити законопроект у першому читанні з огляду на те,

що присяга в літературі з конституційного права розглядається як осучаснена форма клятви – офіційне урочисте зобов'язання на вірність конституції і служінню народові, що береться з нагоди отримання певних особливо відповідальних обов'язків чи набуття особою особливо соціального статусу при обранні чи вступі на високу державну посаду.

Причиною такої відмови є те, що згідно з положеннями Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу, а оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (ст. 17 Конституції України). Водночас захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є одним із конституційних обов'язків громадян України відповідно до ст. 65 Конституції України [2].

Тому з прийняттям відповідних поправок до Закону України «Про державну службу» виникає певна законодавча колізія. Оскільки апарат держави складається переважно із державних службовців, то включення до тексту їх присяги згадки про обов'язок відстоювати суверенітет, незалежність і територіальну цілісність України не викликає заперечень з точки зору змісту відповідного обов'язку. Проте у «Присязі державного службовця» уже сказано про обов'язок «вірні служити українському народові» [7], що, на нашу думку, включає в себе і обов'язок в міру покладених на державного службовця обов'язків та наданих йому повноважень дбати про забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України. Обов'язок дотримуватись Конституції і законів України так само зумовлює необхідність поважати суверенітет та територіальну цілісність держави, оскільки вони закріплені нормами Конституції та законів України. Відтак окрема згадка у Присязі про відстоювання суверенітету, незалежності і територіальної цілісності буде частковим повторенням того, про що фактично уже було сказано, а тому гострої потреби у внесенні до тексту Присяги державного службовця відповідної зміни немає.

Також Головне науково-експертне управління зазначило, що такого поняття, як «норми професійної етики», використання якого пропонується в проекті, відсутнє в національному законодавстві. З огляду на це пропозиції проекту щодо згадок у Присязі державного службовця про норми професійної етики не можуть прийматись без узгодження з іншими положеннями Закону, адже без цього стає незрозумілим, як державні службовці можуть додержуватись відповідних положень Присяги [7].

Як бачимо, у національному законодавстві відсутні чіткі норми, що регулюють етичні норми поведінки держслужбовців, натомість в іноземному законодавстві такі норми є основоположними. За свідченням Дж. Міла доброчесна поведінка полягає, по-перше, в тому, щоб особа не завдавала шкоди інтересам інших або, скоріше, певним інтересам, що визначені в чітких юридичних постановках або впливають із мовчазної угоди, і їх слід вважати правами; і, по-друге, у виконанні кожною особою її частки (визначеної за якимось справедливим принципом) робіт та пожертвувань, призначених для захисту суспільства або його членів від шкоди та зовнішніх зазіхань [4].

Висновки. Таким чином, національне законодавство містить цілу низку законодавчих колізій і виключає поняття професійної етики як основи інституту доброчесності. Наявність такої норми у національному законодавстві має ґрунтуватися на тому, що дотримання етичних норм є одним із соціальних зобов'язань кожної людини. На нашу думку, кожен, хто отримує захист суспільства, повинен відплатити йому за це благо, і той факт, що людина живе в суспільстві, зумовлює необхідність того, щоб кожен обмежував себе в стосунках з іншими людьми дотриманням певної лінії поведінки. Такі норми повинні насамперед співвідноситися з держслужбовцями, які перебувають на своїх посадах на підставі норм виборчого права.

Виходячи з наявних суспільно-політичних відносин та інтересів суспільства, створення інституту доброчесності є вкрай важливим у контексті активізації державної політики у сфері протидії та боротьби з корупцією. На нашу думку, інститут доброчесності має стати ключовим механізмом на шляху до впровадження етичних норм і правил поведінки як держслужбовців, так і пересічних громадян.

Формулювання інституту доброчесності слід будувати з урахуванням національних традицій державотворення та норм моралі і етики, в тому числі і тих, які враховують застави християнського права.

Список використаної літератури:

1. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі. Збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду. – Женева – Київ, 2010. – 380 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://defenceintegrity.eu/ru/system/files/birc_ch14_wegener_pyman_ukr.pdf.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Костенко О.М. Морально-правова концепція протидії корупційній злочинності / О.М. Костенко // Моральні основи права: матеріали міжнародної наукової конференції (Івано-Франківськ, 16 грудня 2010 р.). – Надвірна: ЗАТ «Надвірнянська друкарня», 2010. – 700 с.
4. Міл Джон Стюарт. Про свободу: Есе / Пер. з англ. – К.: Видавництво Соломії Павличко Основи, 2001. – 463 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/mill/mill04.htm>.
5. Оцінювання національної системи доброчесності. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/what-we-do/projects/project-5488.html>.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради, 2016, № 4, ст. 43. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
7. Про державну службу: Проект Закону про внесення змін до Закону України щодо внесення змін до тексту Присяги. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58852.
8. Про правила доброчесності політичного діяча: Проект Закону № 4072 від 16 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58173.
9. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми / О. Томкіна // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 1. – С. 65–74.