

ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ І НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД

RULES OF ETHICAL CONDUCT FOR PUBLIC SERVANTS: INTERNATIONAL STANDARDS AND NATIONAL EXPERIENCE

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Ритова В.О., студентка I курсу магістратури факультету прокуратури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Хоменко А.В., студентка I курсу магістратури факультету прокуратури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду нормативного регулювання правил етичної поведінки державних службовців на основі порівняльного аналізу. Актуальність її визначається тим, що такі правила мають бути не тільки соціально обґрунтованими, сучасними, об'єктивно обумовленими, зрозумілими, загально доступними та прийнятними, вони також повинні відповідати міжнародним стандартам та кращим європейським практикам забезпечення етики професійної діяльності у сфері публічного управління. Тому важливим вбачається аналіз таких стандартів та зарубіжного досвіду з точки зору імплементації його у національне законодавство України.

У статті аналізуються міжнародні стандарти в досліджуваній сфері, зокрема, вимоги, що містяться в Конвенції ООН проти корупції, Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією», Рекомендації No R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців та ін. Автори статті простежують нормативне регулювання етичних стандартів державних службовців в ряді сучасних демократичних держав – США, Франції та Великобританії.

Особлива увага приділена аналізу вітчизняного досвіду нормативного регулювання у цій сфері. Наголошено, що Україна в рамках системної реформи державного управління істотно активізувала нормотворчу роботу з проектування та ухвалення етичних кодексів, правил поведінки, які, насамперед, ґрунтуються на міжнародно-правових стандартах та кращих практиках зарубіжних держав, і це зараз становить важливий напрям правової політики держави у сфері публічної служби. Основним завданням впровадження таких актів має стати заповнення прогалини між узагальненими законодавчими приписами щодо принципів належної поведінки державних службовців та конкретними інструктивними правилами поведінки в повсякденно виникаючих службових ситуаціях. Констатовано, що це сприятиме не лише системному врегулюванню статусу державних службовців, але й посиленню демократичних та гуманістичних засад державної служби та державного управління в цілому.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, етична поведінка державного службовця, кодекс етичної поведінки.

The article is devoted to the research of international standards and foreign experience of the normative regulation of rules of ethical conduct of civil servants on the basis of a comparative analysis. The relevance of it is determined by the fact that such rules should not only be socially justified, modern, objectively conditioned, understandable, accessible and acceptable, they should also comply with international standards and best European practices of professional ethics in public administration. Therefore, it is important to analyse such standards and foreign experience in terms of their implementation in the national legislation of Ukraine. The article analyses international standards in the studied area, particularly the requirements contained in the United Nations Convention against Corruption, the International Code of Conduct for Public Officials, Resolution (97) 24. On the twenty guiding principles. For the fight against corruption (Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997), Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, etc. The authors examine the normative regulation of the moral standards of civil servants in a number of modern democratic countries – the USA, France and the UK. Particular attention is paid to the analysis of domestic experience of normative regulation in this area. It is noted that Ukraine in the framework of systemic reform of public administration has significantly intensified rule-making work on the projection and adoption of ethical codes, rules of conduct, which are primarily based on international legal standards and best practices of foreign countries, and this is now an important direction of the legal policy of the state in the field of public service. The main task of introducing such acts should be to fill the gap between the generalised legislative prescriptions on the principles of proper behaviour of civil servants and the specific instructional rules of behaviour in everyday service situations. It has been found that this will contribute not only to the systematic regularization of the status of civil servants, but also to strengthening the democratic and humanistic foundations of the civil service and public administration as a whole

Key words: public service, public servant, ethical conduct of public servant, Code of Ethics.

Постановка проблеми. Сьогодні важко знайти розвинутому державу, уряд якої знехтував би існуванням такого важливого інструменту забезпечення високого морально-етичного рівня поведінки державних службовців, як етичний кодекс державного службовця. Такі кодекси мають бути не тільки соціально обґрунтованими, сучасними, об'єктивно обумовленими, зрозумілими, загально доступними та прийнятними, вони також повинні відповідати міжнародним стандартам та кращим європейським практикам забезпечення етики професійної діяльності у сфері публічного управління. Тому важливим вбачається аналіз таких стандартів та зарубіжного досвіду з точки зору імплементації його у національне законодавство України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою проведення дослідження міжнародних

та національних етичних стандартів поведінки державних службовців становлять праці вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема В.П. Бралатан, І.В. Гуцаленко, Н.Г. Здирко, Р.І. Карковська, М.І. Рудакевич, В.П. Тимошук, А.М. Школик та інших.

Метою дослідження є вивчення міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду нормативного регулювання правил етичної поведінки державних службовців на основі порівняльного аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Етика та етичні стандарти завжди посідали центральне місце у професійності публічних службовців. Чітке їх дотримання безпосередньо впливає на рівень професіоналізму службовців. Немає різниці наскільки досвідченим та кваліфікованим є посадовець, якщо він зневажливо

відноситься до прав, свобод та законних інтересів громадян. Перелік вимог та обмежень професійної етики для державних службовців закріплений у нормативно-правових актах усіх демократичних держав та, крім того, має міжнародно-правовий рівень своєї регламентації.

Так, правила етичної поведінки державних службовців знаходять свої відображення у великій кількості міжнародних стандартів. Стаття 8 Конвенції ООН проти корупції встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами-учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які повинні сприяти, аби державні посадові особи поведомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій; зобов'язувати державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів щодо їхніх функцій як державних посадових осіб; а також встановлювати відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти [1].

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який прийнятий резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї 12 грудня 1996 року, включає принципи виконання державними посадовими особами своїх обов'язків, серед яких виділяють такі: бути уважними, справедливими і неупередженими при виконанні своїх функцій і, зокрема, у відносинах з громадськістю; виявляти абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади; виконувати свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю; не допускати дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою тощо [2].

Десятий принцип Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» (6 листопада 1997 року) передбачає необхідність забезпечення врахування у нормах, які регулюють права та обов'язки посадових осіб, вимог щодо боротьби з корупцією та забезпечення відповідних й ефективних дисциплінарних заходів; забезпечення подальшої специфікації поведінки, очікуваної від посадових осіб, шляхом відповідних заходів, таких як кодекси поведінки [3].

Рекомендаціями No R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (11 травня 2000 року) запропоновано урядам усіх країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки державних службовців, керуючись при цьому модельним кодексом, що міститься у додатку до Рекомендацій. Останній, як відзначається у наукових джерелах, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки для службовців, є підвалиною розробки національних кодексів, а також сприяє створенню національних інституцій з проблем етики державної служби, запровадженню етичної освіти службовців [4].

Таким чином, у країнах Європейського Союзу стандарти поведінки державних службовців містяться у спеціальних актах, які отримали загальну назву – кодекси поведінки державних службовців. Разом з цим у національній нормотворчій практиці окремих європейських держав вони можуть отримувати назву «Етичний кодекс», «Правила етичної поведінки», «Стандарти поведінки державних службовців» тощо. При цьому загальною і незмінною є мета ухвалення цих документів – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону [5, с. 148].

Сьогодні у більшості країн зростає очікування з боку пересічних громадян, що уряди посилюватимуть вимоги і встановлюватимуть вищі стандарти етичної поведінки публічних службовців. Це очікування є проявом все зростаючого запиту громадянського суспільства на подолання корупційної практики та управлінським систем минулого. У цьому контексті варто звернути увагу на значний прогрес, досягнутий окремими державами у розробці ефективних етичних норм публічної служби та кодексів поведінки службовців. І в цьому аспекті в першу чергу слід звернутися до досвіду США, адже саме ця держава була першопрохідником у розробці етичних кодексів.

Перший такий етичний кодекс в США був розроблений Міжнародною асоціацією адміністраторів міст (нині – Міжнародна асоціація управління міст / округів) ще у 1924 році. У 1958 році був прийнятий Кодекс етики урядової служби у формі резолюції Конгресу США та підкріплений в 1965 році законодавчим нормативним актом «Стандарти поведінки посадових осіб» [8]. Наразі в США правила етики публічних службовців в основному мають статус довідників для різних міністерств, що включають в себе витяги з різних законів, адміністративних указів та нормативних актів міністерств.

Сучасна система забезпечення етичних стандартів публічного управління у США охоплює суспільство і всі гілки державної влади, тобто рух за моральну владу і моральне суспільство – це справа не лише державної влади, а й кожного громадянина. В стандартах етичної поведінки державного службовця повноцінно реалізуються принципи свободи й справедливості, а професійна поведінка – це принципова поведінка, спрямована на утвердження суспільних цінностей [10].

З найдавніших часів будь-яка політична влада прагнула регулювати та контролювати поведінку державних службовців, конкретизувати обов'язки, покладені на них під час виконання ними державних функцій. Не становить винятку і Французька Республіка. Високі стандарти поведінки осіб, які перебували на державній службі, були питанням пильної уваги ще за часів правління короля Філіпа IV, який здійснив реформу королівства, опублікувавши свій ордонанс «Понеділок після середини Великого посту» 1302 року. Цей документ являв собою Кодекс етики для державних функцій, фактично застосовний, як відзначається у наукових джерелах, і сьогодні» [6].

Тим більше вказані стандарти не втрачають своєї актуальності і пильної уваги громадськості у наш час. Останні декілька десятиліть суспільство почало проявляти все зростаючий інтерес до етичних питань у багатьох сферах діяльності – в бізнесі, медицині, праві, журналістиці, таке інше, і, безумовно, в адміністративній сфері. Новий акцент був зроблений, серед іншого, на необхідності врегулювати приватну діяльність державних службовців з тим, щоб усунути корупційні ризики та запобігти конфлікту інтересів. Так, етичні правила поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці, були викладені у Законі «Про етику, права та обов'язки державних службовців» [7]. Цей Закон визначив загальний статус державних службовців та їх обов'язок дотримуватися принципів гідності, неупередженості, чесності, нейтралітету та поваги до світського життя.

Зокрема, Законом передбачено, що принцип гідності вимагає гідного виконання державним службовцем своїх функцій задля зміцнення репутації адміністрації. Принцип доброчесності поширюється на всю публічну сферу, під час служби та поза її межами. Принцип чесності зобороняє державним службовцям опинятися в такій ситуації, коли їх особисті інтереси можуть суперечити інтересам держави чи громади, яку вони представляють. Принципи нейтралітету та секуляризму також інтегровані в загальний статус державної служби і вимагають від державного службовця утримуватися, зокрема, від прояву під час

виконання службових функцій своїх політичних та релігійних переконань.

Названий Закон також містить визначення конфлікту інтересів та впроваджує механізми його врегулювання чи запобігання. Конфлікт інтересів визначається як «будь-яке втручання між суспільними інтересами та державними чи приватними інтересами, яке може вплинути на незалежне, неупереджене та об'єктивне виконання своїх функцій» [7].

Слід відмітити, що у Франції діє низка органів, мета роботи яких – спостереження та розкриття серйозних порушень правил поведінки державних службовців з доведенням відповідної інформації до прокуратури та інших уповноважених органів. Мова йде, зокрема, про Центральний департамент із запобігання корупції, Міжвідомчу комісію з розслідування контрактів, що укладаються службовцями, Вищу раду з етики у національній поліції.

У зарубіжній практиці використовуються й інші підходи до формалізації правил поведінки публічних службовців. Наприклад, у Великій Британії нормативні положення про цивільну службу визначені Наказами Ради Цивільної Служби – незалежного аполітичного органу, що контролює призначення на посади вищих цивільних службовців. І вагому роль у функціонуванні цивільної служби у цій країні відіграє Кодекс поведінки цивільного службовця, що визначає обов'язки службовця перед громадянами та органом призначення [8, с. 86]. Кодекс, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, а з іншого – визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів. І з огляду на це, він складається з двох частин: вимог до діяльності міністрів та вимог до решти службовців. В основі Кодексу – необхідність реалізації таких принципів службової діяльності, як порядність, чесність, об'єктивність та неупередженість.

Цікавим є досвід організації заходів, здійснених у досліджуваній сфері урядом М. Тетчер. Були запроваджені попереджувальні заходи щодо так званих «ефекту крученої двері», тобто міграції робітників між державною службою і комерційними структурами, а також «ефекту човників», тобто переходу колишніх вищих службовців державного апарату після їх відставки у комерційні структури тієї же сфери, яку вони нещодавно курирували. Вочевидь, що ці «ефекти» стимулюють корупцію, витікання до сфери бізнесу державних секретів, підривають принцип рівності умов на конкурсах за отримання державних замовлень. Внаслідок вжитих урядом заходів колишній службовець протягом двох років після відставки для подібних переміщень повинен отримати дозвіл уповноважених органів. Як відмічають дослідники, на особу, яка виконує службові обов'язки для уряду, покладається суспільна довіра, оскільки така служба потенційно містить істотні ризики для зловживань. Приходячи на державну службу, працівник робить свідомий вибір і погоджується на суворе обмеження як у публічній, так і у приватній діяльності. Тому чим вище посада – тим більше обмежень [12].

Що стосується нашої держави, то незалежна Україна завжди намагалася враховувати позитивний досвід європейських держав у сфері забезпечення етичних вимог професійної службової діяльності та імплементувати відповідні міжнародні стандарти у національне законодавство. Особливо в останнє десятиріччя в умовах інтенсифікації євроінтеграційних процесів такий напрям правової політики у сфері державної служби набув свого наочного прояву – ухвалені Кодексом суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22.02.2013 р. [13]; Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів,

затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р. [14]; Правила етичної поведінки поліцейських, затверджені наказом МВС України від 09.11.2016 за № 1179 [15]; Правила етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби, затверджених наказом ДФС від 03.04.2019 № 257 [16]. Крім того, у сфері управлінської діяльності Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [17], були визначені стандарти етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків.

Крім вищезазначених спеціальних актів, загальні принципи, норми та вимоги до правил етичної поведінки державних службовців визначені на законодавчому рівні, зокрема, Законом України «Про державну службу» [18], де вказано, що до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки, та Законом України «Про запобігання корупції», де суттєві положення щодо етики поведінки наведено у розділі VI «Правила етичної поведінки». Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів дає підстави виділити наступні правила етичної поведінки державного службовця: пріоритет публічних інтересів, тобто, представляючи державу, державні службовці мають діяти виключно в її інтересах; політична нейтральність; неупередженість; компетентність і ефективність; нерозголошення інформації та утримання від виконання незаконних рішень чи доручень [11].

Характеризуючи співвідношення регулювання етичної поведінки державних службовців в Україні загальними та спеціальними правовими актами, маємо відмітити наступне. Якщо звернутися до Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, то можна побачити, що положення в даному документі викладені доволі стисло (усього V розділів, у кожному по 2-4 пункти). У той час, коли інші норми закріплені в Законі України «Про державну службу» та Законі України «Про запобігання корупції». Вважаємо, що вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог, слід об'єднати в єдиному нормативно-правовому акті – Кодексі поведінки державних та муніципальних службовців.

Висновки. Україна, за роки своєї незалежності, стала на шлях комплексної і системної модернізації державного управління, яку неможливо уявити без встановлення і удосконалення етичних правил поведінки державних службовців. Активізація нормотворчої роботи з проектування та ухвалення ціннісно-нормативних документів – етичних кодексів, правил поведінки, які, насамперед, ґрунтуються на міжнародно-правових стандартах та кращих практиках зарубіжних держав, становить важливий напрям правової політики держави у сфері публічної служби. Основним завданням впровадження таких актів має стати заповнення прогалини між узагальненими законодавчими приписами щодо принципів належної поведінки державних службовців та конкретними інструктивними правилами поведінки в повсякденно виникаючих службових ситуаціях. Це сприятиме не лише системному врегулюванню статусу державних службовців, але й посиленню демократичних та гуманістичних засад державної служби та державного управління в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
2. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 12 грудня 1996 року. ООН URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
3. Десятий принцип Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» 6 листопада 1997 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845#Text
4. Рекомендація No R (2000) 10 Комітету міністрів Ради Європи щодо Модельного кодексу URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B5_8E?art_id=48082&cat_id=46352.
5. Бралатан В.П., Гуцаленко І.В., Здирко Н.Г. Професійна етика : навч. посібник. К. : Центр учбової літератури, 2011. 252 с.
6. С. Vigououx, Déontologie des fonctions publiques, Paris, Dalloz, 1995.
7. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032433852>
8. Карковська Р.І. Етична організаційна поведінка у вітчизняних психологічних дослідженнях. Організаційна психологія. Економічна психологія. 2017. № 2-3. С. 57–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ophep_2017_2-3_8
9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.
10. Рудакевич М.І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління : автореф. дис. ... доктора наук з державного управління. К., 2007.
11. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
12. Куракова Т. В. Публічний виступ: «Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів» URL: <http://www.kds.org.ua/article/kurakova-tv-publichnij-vistup-profesijna-etika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobigannya-konf>
13. Кодекс суддівської етики: Кодекс від 22.02.2013 року, затверджений XI черговим з'їздом суддів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text>
14. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: Кодекс від 27.04.2017 року, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>
15. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>
16. Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби : Наказ ДФС від 03.04.2019 року № 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0257872-19#Text>
17. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 року № 158. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/11/nakaz-158.pdf> (дата звернення 15.05.2022)
18. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. 2016. № 4. Ст. 43.