



УДК 35.08
doi: 10.15421/1520172

Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект

Н.Г. Сорокіна

sorokinadridu@gmail.com

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

У статті аналізуються нормативно-правові акти, що визначають основні вимоги до етичної поведінки державних службовців в Україні. Зазначено, що самого лише визнання вагомості професійної етики недостатньо. Одним з дієвих заходів підвищення авторитету державної служби в суспільстві, протидії корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання питань професійної етики державної служби. Визначено, що етичні засади державної служби України закріплюються в багатьох нормативно-правових актах України, зокрема, значну увагу в статті приділено розгляду Закону України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил етичної поведінки державних службовців» та Наказу Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». На основі аналізу визначено, що на рівні нормативно-правових документів практично неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки державних службовців. Отже, найкращою гарантією запобігання зловживанням владою, корупції й іншим службово-етичним порушенням є особисті достоїнства та високі моральні якості службовця і, насамперед, професійна честь та обов'язок.

Ключові слова: державна служба; державний службовець; професійна етика; корупція; нормативно-правове забезпечення; конфлікт інтересів; закон

Analysis of the main requirements to the ethical behavior of civil servants in Ukraine: legal aspects

N.G. Sorokina

sorokinadridu@gmail.com

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine

Legal regulations that define the basic requirements to the ethical behavior of public servants in Ukraine have been analyzed in the article. It has been noted that the only recognition of the importance of professional ethics is not enough. One of the most effective measures of the public service authority's improvement in society, corruption combating and improvement of the governance culture is the legal regulation on the professional ethics of public service. It has been determined that the ethical principles of public service in Ukraine are noted in many Ukrainian legal acts, thus, the considerable attention in the paper was given to the study of the Laws of Ukraine "On State Service", "On Corruption Prevention", the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of rules of the ethical behavior of public officials" and the Order of the National agency of Ukraine on civil service "On approval of the General rules of ethical behavior of civil servants and local government officials". During analysis it has been determined that it is almost impossible to make a comprehensive list of rules of behavior of civil servants at the level of legal documents. So, the best guarantee of preventing power abuse, corruption and other service and ethical violation is personal dignity and high moral standing of employee and, above all, the professional honor and duty.

Keywords: public service; civil servant; professional ethics; corruption; regulatory and legal framework; conflicts of interests; law

Цитування даної статті: Сорокіна Н.Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект / Н.Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 1-2(39-40). – С. 13-18.

Citation of this article: Sorokina, N.G., 2017. Analiz osnovnykh vymoh do etichnoyi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv v Ukraini: pravovyy aspekt [Analysis of the main requirements to the ethical behavior of civil servants in Ukraine: legal aspects]. Public administration aspects 5, 1-2(39-40), 13-18. doi: 10.15421/1520172 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 19.01.2017

Анализ основных требований к этическому поведению государственных служащих в Украине: правовой аспект

Н.Г. Сорокина

sorokinadridu@gmail.com

*Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
49044, Днепр, ул. Гоголя, 29*

В статье анализируются нормативно-правовые акты, определяющие основные требования к этическому поведению государственных служащих в Украине. Отмечено, что недостаточно только признания значимости профессиональной этики. Одним из действенных мер повышения авторитета государственной службы в обществе, противодействия коррупции и повышения культуры управления является законодательное урегулирование вопросов профессиональной этики государственной службы. Определено, что этические основы государственной службы Украины установлены во многих нормативно-правовых актах Украины, в частности, большое внимание в статье уделено рассмотрению Закона Украины «О государственной службе», «О предотвращении коррупции», Постановлению Кабинета Министров Украины «Об утверждении правил этического поведения государственных служащих» и Приказа Национального агентства Украины по вопросам государственной службы «Об утверждении Общих правил этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления». На основе анализа определено, что на уровне нормативно-правовых документов практически невозможно составить исчерпывающий перечень правил поведения государственных служащих. Итак, наилучшей гарантией предотвращения злоупотреблений властью, коррупции и другим служебно-этическим нарушениям есть личные достоинства и высокие нравственные качества служащего и, прежде всего, профессиональная честь и профессиональный долг.

Ключевые слова: государственная служба; государственный служащий; профессиональная этика; коррупция; нормативно-правовое обеспечение; конфликт интересов; закон

Постановка проблеми. Вказуючи на доміную роль діяльності державних службовців у втіленні завдань і функцій держави, важливо наголосити на необхідності забезпечення реформування інституту державної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування на засадах гуманізму. Адже однією з найважливіших проблем сучасного суспільно-політичного розвитку є проблема співвідношення між державою й громадянином. Тому пріоритетами державної політики мають виступати підвищення авторитету державної служби в суспільстві через побудову відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, вдосконалення організаційних форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини в державному управлінні тощо. У сучасному суспільстві постійно зростає увага до питань етики державних службовців. Це обумовлено все більш вираженою залежністю перспективи розвитку людської цивілізації від тих моральних принципів і норм, якими службовці керуються у своїй діяльності. Все це зумовлює необхідність постійного осмислення, дослідження та вдосконалення етичних норм професійної поведінки та іміджу державних службовців, що в свою чергу, сприятиме до-

сягненню стратегічних цілей держави.

Аналіз досліджень і публікацій. В контексті даної проблематики заслуговують на окрему увагу наукові праці: О. Антонової, Г. Атаманчука, В. Бебика, Т. Василевської, Л. Воронько, Б. Гаєвського, Н. Гончарук, М. Головатого, В. Козловського, В. Корженка, Г. Лелікова, Н. Липовської, В. Майбороди, В. Ребкала, М. Рудакевич, С. Сergyна, Ю. Сурміна, С. Телешуна, С. Хаджирадеві та ін. Але, незважаючи на наукові розробки згаданих вище вчених та з урахуванням того, що в Україні відбулися значні зміни в законодавчому врегулюванні професійної етики державної служби необхідним є подальше опрацювання цього питання та розгляд основних правил етичної поведінки державних службовців.

Мета дослідження – аналіз нормативно-правових актів, що визначають основні вимоги до етичної поведінки державних службовців в Україні та з'ясування їх місця і ролі у професійній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Безперечно, самого лише визнання вагомості професійної етики недостатньо. Одним з дієвих заходів підвищення авторитету державної служби в сус-

пільстві, протидії корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання питань професійної етики державної служби. Законодавче закріплення етичних стандартів державної служби, з одного боку, є свідченням свідомого прагнення держави утверджувати в системі суспільних відносин моральні цінності, а з іншого – вказує на те, що право підноситься до рівня моральних цінностей. Моральне значення правового закріплення моральних цінностей державних службовців полягає в тому, що право, допомагаючи державній службі бути послідовною у своїй діяльності, в утвердженні проголошених моральних стандартів, водночас не дозволяє відступати від закріплених цінностей і принципів. Якщо ж право не виконує своєї функції у державному управлінні, то в суспільних відносинах розвиваються безвідповідальність, а в суспільстві – недовіра до держави й апатія народу [2].

Етичні засади державної служби України закріплюються в багатьох нормативно-правових актах. Зокрема, в Конституції України закріплюються права і свободи громадян України, проголошується, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3). Ст. 19 Конституції визначає, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [4].

Етичні вимоги до державних службовців знаходять правове забезпечення в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015р. Зокрема у ст. 8. Закону «Основні обов'язки державного службовця» визначено, що державний службовець зобов'язаний дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій дер-

жавних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності тощо [6].

Крім згаданої статті 8, у Законі України «Про державну службу» є ряд положень, які прямо не вказують на етику поведінки державного службовця, але безпосередньо з нею пов'язані. Це, наприклад, стаття 36 – «Присяга державних службовців». Присягу приймають державні службовці, які вперше зараховуються на державну службу, і її можна розглядати як один із засобів забезпечення законності й етичності в діяльності державних службовців. Присяга є, так би мовити, фундаментом виконання обов'язку на державній службі. Текст Присяги вказує на пріоритетну роль Конституції. Підписаний текст Присяги є складовою особою справи державного службовця. Про складення Присяги робиться запис у трудовій книжці державного службовця. У разі відмови особи від складення Присяги державного службовця вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби, і акт про її призначення на посаду скасовується суб'єктом призначення. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Особа, яка вперше займає посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня складення Присяги державного службовця [6]. Текст Присяги вказує на пріоритетну роль Конституції. Державна служба має в основі конституційні положення. Саме вони є етичними обмеженнями дій державного службовця і основою довіри з боку громадян. В разі конфлікту між Конституцією та іншим нормативним актом або наказом керівника службовець, який дотримується етичних принципів, буде вірним Конституції.

Існує низка проблем, які стосуються формування рівня етики у державного службовця: по-перше, це велика потреба в висококваліфікованих кадрах, які володіють теорією і практикою регіонального розвитку; вміють працювати в умовах жорсткої професійної конкуренції і мають високий стресостійкий поріг

та дотримуються етично-моральних норм в ділових відносинах. По-друге, відсутність відповідної професійної освіти (а інколи і профільної) та рівня професійної підготовки, що є обов'язковою вимогою для обіймання державних посад. По-третє, недостатнє законодавче закріплення і юридичне встановлення та висвітлення моральних норм для державного службовця, а також недостатня відповідальність за порушення цих норм [1].

Тому, напевно, через великий резонанс або ж через нескінченний потік скарг на незадовільну роботу державних службовців, Кабінет Міністрів України 11 лютого 2016 року прийняв Постанову №65 «Про затвердження правил етичної поведінки державних службовців». Постанова ширше розкриває правила етичної поведінки державних службовців, а найголовніше - вона передбачає дисциплінарну відповідальність за порушення цих правил [5].

У Правилах етичної поведінки багато уваги приділено принципам державної служби. Згідно із цим документом, державні службовці у своїй діяльності повинні керуватися такими основними принципами етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме:

- 1) служіння державі і суспільству;
- 2) гідної поведінки;
- 3) добросовісності;
- 4) лояльності;
- 5) політичної нейтральності;
- 6) прозорості і підзвітності;
- 7) сумлінності [5].

Під час прийняття на державну службу особа ознайомлюється із цими правилами та зобов'язана їх дотримуватися у своїй подальшій службовій діяльності.

Спеціальним правовим актом, що встановлює основні вимоги до етичної поведінки державних службовців в Україні, є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (Загальні правила), затвержені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 [3].

Зокрема, в Загальних правилах зазначено, що державні службовці повинні сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилен-

ня від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальноновизначених етичних норм поведінки, 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'єднаних громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог [3].

Також державні службовці повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими й зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди.

Перш за все, державний службовець покликааний вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, недопустимості випадків провокування конфлікту працівниками державних органів. Але практика показує, що основним провідником конфліктних ситуацій виступають саме державні службовці, що може означати або про зневажливе відношення до людей, що є неприпустимим для державного службовця, або ж про низький рівень професійної кваліфікації, не кажучи вже про виховання і культуру.

В п. 8 Загальних правил чітко визначено, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають дбати про авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також про позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку [3].

Етизації державної служби сприяють також Закони України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю», Кодекс законів «Про працю», «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах» та ін.

З 12 липня 2012 року до 26 квітня 2015 р. суто професійно-етичній регламентації в державному управлінні був присвячений Закон України «Про правила етичної поведінки», який визначав керівні 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. Але він втратив свою чинність на підставі прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції», де Розділ VI присвячений саме правилам етичної поведінки державних службовців. Водночас Закон передбачає можливість за потреби розробляти та забезпечувати виконання галузевих кодексів чи стандартів професійної етики. З огляду на зазначене посадові особи під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно дотримуватися вимог цього Закону та загальноновизначених етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках із громадянами, керівниками, колегами і підлеглими. У згаданому розділі Закону визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до них особи, виконують свої службові чи представницькі повноваження політично нейтрально, уникаючи демонстрування у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовуючи службових повноважень в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Але це не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади [7].

У Законі України «Про запобігання корупції» закріплено, що особи мають сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускаючи зловживань і неефективного використання державної і комунальної власності.

Основна етична вимога, якої слід дотримуватись у службових взаємовідносинах, – збереження гідності людини в незалежності від її місця в ієрархічній структурі органу влади. Важливими також для працівників є дотримання загальної культури поведінки, моральних норм, порядності. У зарубіжних країнах серед особистісних якостей найчастіше згадуються: людяність, доброзичливість; природність, не-

вимушеність; безпосередність, довіра до інших; симпатія; дружні почуття, привітність; інтерес, щира увага; емпатія (намагання зрозуміти іншого, вміння відчувати його ситуацію); приємна зовнішність; рішучість (впевненість); ввічливість (увага, люб'язність); тактовність (чуйність, бережне ставлення); гречність (пристойність); адаптованість (гнучкість); дисциплінованість; толерантність [8, с.8].

У Законі також зазначено, що особи, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування і прирівняні до них особи, незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону. Вони самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень і можливу шкоду, що буде завдана в разі виконання таких рішень чи доручень.

Виконання законів покладає серйозні обов'язки на державних службовців і в тому випадку, коли керівник видає незаконні розпорядження та вказівки. Державні службовці, які працюють на довіру та інтереси громадян, перевагу віддають невиконанню такого наказу. На шляху до доброчесності державним службовцям та прирівняним до них особам також забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище й пов'язані із цим можливості для одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти у приватних інтересах [7].

Висновки. Отже, саме такі норми поведінки має очікувати громадянське суспільство від державних службовців. Тому як державні службовці, так і посадові особи місцевого самоврядування мають усвідомлювати, що їхню поведінку оцінюють керівники, колеги та громадськість і прагнути того, щоб вона не давала підстав для громадського осуду.

Але варто зазначити, що на рівні нормативно-правових документів практично неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки державних службовців. Адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами, оскільки регулюються нормами моралі, що й обумовлює необхідність розробки сучасних морально-етичних норм поведінки державного службовця. Крім того, залишається актуальним питання: змусити виконувати закони. Отож, не викликає сумніву той факт, що найкращою гарантією запобіган-

ня зловживанням владою, корупції й іншим службово-етичним порушенням є особисті достоїнства та високі моральні якості службовця і, насамперед, професійна честь та професій-

ний обов'язок. На сьогодні безперечним є і той факт, що ці якості треба виховувати, щоб етика стала надбанням кожного і лише доповнювала-ся законом як засобом зовнішнього примусу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бобровник А. Етика державного службовця. – 2016. – Режим доступу: <http://dilegal.ua/etika-derzhanogo-sluzhbovcya/>
2. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський Г. Б. Етика державного управління : підручник [Текст] / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.
3. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
5. Правила етичної поведінки державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>
6. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
8. Чабак Л.А. Етико-психологічні аспекти державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / Л.А. Чабак. – Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2016. – 29 с.

REFERENCES:

1. Bobrovnyk, A., 2016. Etyka derzhavnoho sluzhbovtisia [Ethics of civil servant]. Access: <http://dilegal.ua/etika-derzhanogo-sluzhbovcya/> (in Ukraine).
2. Vasylevs'ka, T. E., Salamatov, V. O., Marushevs'kyi, H. B., 2015. Etyka derzhavnoho upravlinnya [Ethics in public management]. Kyiv, 204 (in Ukraine).
3. Zahalni pravyla etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtisv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia, 2016. [General rules of ethical conduct of civil servants and officials of local self-government] : Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 05.08.2016 r. № 158. Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (in Ukraine).
4. Konstytutsiya Ukrainy, 1996 [The Constitution Of Ukraine]. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrainy, №30. (in Ukraine).
5. Pravyla etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtisv, 2016. [The rules of ethical conduct of civil servants] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 liutoho 2016 r. № 65. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF> (in Ukraine).
6. Pro derzhavnu sluzhbu, 2015. [On public service] : zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 r. Access: <http://zakon2.rada.gov> (in Ukraine).
7. Pro zapobihannia koruptsii, 2014. [On prevention of corruption] : zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (in Ukraine).
8. Chabak, L.A., 2016. Etyko-psykholohichni aspekty derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [Ethical and psychological aspects of public service and service in local governments]. Chernihiv, 29 (in Ukraine).