

ДАВИДОВА Т. О.,  
кандидат юридичних наук,  
головний науковий співробітник  
(Національна академія  
Служби безпеки України)

УДК 343.9

## КОДЕКСИ ЕТИКИ ЧИНОВНИКІВ: НЕОБХІДНІСТЬ ЧИ ТРАДИЦІЯ

Стаття присвячена такій актуальній проблемі, як прийняття та існування кодексів честі чиновника в Україні. Коротко проаналізовано історію появи таких нормативно-правових актів у незалежній Україні, з'ясовано основні поняття і зміст. Досліджено, наскільки кодекси етики є ефективними в запобіганні корупції.

**Ключові слова:** кодекс честі, норми моралі, чиновники, запобігання корупції, моральні і психологічні риси особистості.

Статья посвящена такой актуальной проблеме, как принятие и существование кодексов чести чиновника в Украине. Кратко проанализирована история появления таких нормативно-правовых актов в независимой Украине, выяснены основные понятия и содержание. Исследовано, насколько кодексы этики являются эффективными в предупреждении коррупции.

**Ключевые слова:** кодекс чести, нормы мораль, чиновники, предупреждение коррупции, моральные и психологические характеристики личности.

The article is devoted to topical problem such as ethics codexes of officials in Ukraine. The article analyses the history of the emergence these legal acts in independent Ukraine, find out the basic concepts and content. We explore codexes of ethics are effective in the prevention of corruption or not.

**Key words:** ethics codexes, morality, officials, prevention of corruption, moral and psychological characteristics of personality.

**Вступ.** Не зважаючи на зміни, які відбуваються сьогодні в суспільстві та державі, корупція в Україні залишається на високому рівні, заважаючи проведенню необхідних реформ, розвитку економіки, становленню і нормальному функціонуванню громадянського суспільства.

Чисельні випадки бездіяльності чиновників, масова корумпованість підштовхують до перегляду існуючих норм права та пошуку нових шляхів до мінімізації корупції у вигляді прийняття нормативно-правових актів.

Так, на сьогодні нагальною вимогою суспільства стала люстрація чиновників. За даними соціальних досліджень, понад 60% громадян України позитивно ставляться до можливості її проведення [1].

Поряд із визначенням механізмів люстрації, прийняттям пакету антикорупційних законів, мова також ведеться про необхідність регулювання поведінки різних видів чиновників кодексами етики.

Це пов'язано з тим, що побудова демократичної, правової, соціальної держави потребує створення адекватної системи державної служби, формування компетентного, морального персоналу апарату державного управління, оскільки невідповідність рівня



культури державних службовців потребам розвитку держави й громадянського суспільства знижує ефективність діяльності управлінських кадрів.

На наш погляд, нагальність створення нових кодексів етики – досить спірне питання, на цьому зосередимо увагу. Дослідження таких кодексів є цікавим не лише з точки зору сталості імперативів у житті, існуючих норм моралі чи релігії, з позицій адміністративного і державного права, а й з точки зору кримінології, предметом якої є, передусім, запобігання злочинності і, зокрема, корупції.

Проблеми органів державної влади та судової системи в Україні досліджує низка науковців: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бойко, В. Дерезь, В. Євченко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, В. Самохвалов, В. Стефанюк, В. Шаповал та інші.

Кодекси професійної етики (чесні, поведінки) чиновників ґрунтовно досліджені В. Бойковим, М. Зотовим, Є. Охотським, А. Турчиновим, П. Федотовою, іншими.

У роботах зазначених дослідників проаналізовано проблематику й умови формування принципів професійної етики державних службовців та визначенні аспекти їх професійного розвитку.

Таким чином, проблематика не є новою, особливо зважаючи на те, що підґрунтям створення кодексів чесні стало формування норм моралі та поява в далекі часи релігійних постулатів, зокрема Десяти заповідей для християн.

З точки зору соціології управління питання є всебічно дослідженим, але воно майже не розглядається з позицій важливості для запобігання корупції, при цьому апіорі вважається, що кодекси етики безпосередньо пов'язані з протидією корупції.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення природи кодексів чесні чиновників та обґрунтування необхідності створення нових норм правил поведінки таких осіб для запобігання корупції.

**Результати дослідження.** Як вже було зазначено, норми етики в цілому існують із прадавніх часів, і останніми десятиліттями стало актуальним імплементувати їх у норми права.

У науці існує загальне поняття «етичні кодекси», що диференціюються на типи:

- соціальні кодекси, норми яких детально регулюють зобов'язання перед іншими особами (клієнтами, виборцями, співробітниками тощо);
- корпоративні кодекси, що включають положення про цінності організації, її філософію та цілі;
- професійні кодекси, які визначають міжособистісні стосунки в організації і погоджують інтереси осіб [2].

Не виключено, кодекси можуть існувати й у дифузійному вигляді, включаючи всі розділені норми в єдиний ґрунтовний документ.

Метою існування таких кодексів (кодексу) є, насамперед, забезпечення довіри суспільства та громадян до апарату чиновників; підвищення авторитету, насамперед, державної служби та репутації її службовців; встановлення етичного клімату; забезпечення ефективного здійснення завдань і функцій; запобігання корупції в органах держави; розширення можливостей впливу громадськості на оцінку та якість діяльності державних органів та інформування фізичних та юридичних осіб щодо норм професійної етики груп чиновників.

Передусім кодекс регулює питання службової етики, етикету службових взаємин і правил службової поведінки.

Так, службова етика – найширше поняття у сфері професійної етики. Це сукупність найбільш загальних норм, правил, принципів поведінки людини у сфері її професійної та службової діяльності.

Етикет службових взаємин це сукупність найбільш доцільних правил поведінки людей у трудових колективах, обумовлених найважливішими принципами загальнолюдської моралі і моральності.



Правила службової поведінки є нормами належної службової поведінки, що забезпечують добropорядне виконання службових обов'язків і дотримання встановлених обмежень на основі співвідношення службової поведінки із загальноприйнятими етичними нормами.

У незалежній Україні з 1993 року нормами Закону України № 3723-ХІІ «Про державну службу» регулюється питання етики поведінки державного службовця. Так, у ст. 5 Закону зазначено, що державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [3].

11 травня 2000 року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію № R(2000)10, згідно з якою урядам держав-членів рекомендовано ухвалювати національні кодекси поведінки посадовців на основі Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування, доданого до цієї Рекомендації. Типовий кодекс передбачав низку правил щодо запобігання конфлікту інтересів посадовців. Згодом Комітет Міністрів Ради Європи доручив Групі держав проти корупції (ГРЕКО) контролювати виконання цієї Рекомендації.

Тоді ж, у 2000 році, Держслужбою України були затверджені Загальні правила поведінки державного службовця, згідно з нормами яких державний службовець своєю поведінкою має продемонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції [4]. На сьогодні чинними є Загальні правила, розроблені й затверджені у 2010 році [5].

Окрім того, в Україні на сьогодні діє досить цікавий, з точки зору дослідження, Закон України «Про правила етичної поведінки» [6]. Дія норм закону поширюється на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Норми цього закону і, власне, правила етичної поведінки є правовою основою для створення кодексів чи стандартів поведінки.

Наше власне спостереження дає змогу говорити, що більшість пересічних громадян усвідомлюють, що саме норми моралі відіграють найважливішу роль у їхньому житті. При цьому вони не бачать сенсу закріплення цих норм у документах правового характеру та не розуміють, як можна відповідати юридично за їх порушення.

Чинний Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» також містить у ст. 13 норму щодо кодексів поведінки, в якій зазначається, що загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог установлюються законом. Законами та іншими нормативно-правовими актами можуть установлюватися також спеціальні вимоги щодо поведінки таких осіб. Держава ж сприяє закріпленню норм професійної етики та інших вимог щодо здійснення окремих видів діяльності в кодексах поведінки підприємців, представників відповідних професій. [7].

Закон України «Про запобігання корупції», прийнятий 14 жовтня цього року, що набере чинності за півроку і замінить норми попереднього Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», містить цілий розділ, спрямований на регулювання етичної поведінки (8 статей) – р. 6. «Правила етичної поведінки», що містить принципи етичної поведінки та низку інших норм [8].

Зокрема, встановлюється, що загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Створене Національне агентство затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз перелічених вище етичних норм дає змогу говорити, що поведінка чиновників базується на таких загальних принципах: служіння народу України; демокра-



тизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності; відкритості, гласності та контрольованості.

Крім того, дотримання етичних норм передбачає сумлінну службову поведінку, за якої чиновник повинен відповідально ставитися до виконання своїх службових обов'язків, проявляти ініціативу й творчі здібності, вдосконалювати організацію своєї роботи. Це забезпечує найефективніше виконання чиновником своїх посадових обов'язків в інтересах суспільства і держави та зміцнює довіру до органів державної влади й місцевого самоврядування.

Також чиновник повинен моральні принципи і національні інтереси ставити вище відданості конкретним особам чи особистим інтересам.

Чиновник зобов'язаний виконувати свої повноваження на високому професійному рівні, при виконанні своїх повноважень має забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно.

Чиновник не може отримувати неналежну вигоду і не повинен допускати, щоб перспектива отримання неналежної вигоди впливала на прийнятті рішення.

При прийнятті рішення чиновник повинен діяти виключно згідно з нормами законодавства України і неупереджено реалізовувати своє право на оцінку, враховуючи тільки суспільну користь та об'єктивні обставини.

Пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина завжди повинен мати місце в роботі чиновників. Зокрема, він має з належною повагою та толерантністю ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, не допускати проявів бюрократизму, нестриманості у висловлюваннях або іншим чином поводитися в такий спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця.

Чиновник не повинен розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала відома у зв'язку з виконанням його службових повноважень та професійних обов'язків, окрім випадків, встановлених законом.

Для чиновників, які працюють в органах прокуратури, судів, дипломатичної служби, правоохоронних органах, Збройних силах України, інших, встановлених і можуть надалі встановлюватися стандарти та норми поведінки й етики з урахуванням особливостей роботи чи служби в цих органах.

Аналіз та оцінка дотримання правил службової поведінки є обов'язковими при проведенні атестації, кваліфікаційних екзаменів, призначенні на нову посаду, підготовці характеристики чи рекомендації.

Порушення правил службової поведінки кваліфікується як невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків і тягне одне з установлених законами про державну службу дисциплінарних стягнень чи враховується при прийнятті рішення під час проведення атестації, кваліфікаційних іспитів, відображається в характеристиці.

Але й такий масив відповідних нормативно-правових актів і ґрунтовний перелік закріплених норм моралі, етики не дав до сьогодні результатів для суттєвої мінімізації корупції.

Напевно, це й штовхає до розробки все нових норм; зокрема, на сьогодні за ініціативою депутатів Київської ради у стадії розробки перебуває Кодекс етичної поведінки столичного депутата. Цей документ покликаний припинити в недалекому майбутньому чисельні розбірки, дебоші й лайку під час засідань ради чи зустрічей з виборцями, а також пропонує певний дрес-код [9].

При суперечливості питання, чи потрібно закріплювати в нормативно-правових актах норми моралі, до визначення дрес-коду, алгоритму поведінки чиновників ставлення позитивне.



**Висновки.** Все це дає підстави говорити про те, що ані суспільство, ані державні службовці не задоволені існуючим станом речей, наявними механізмами соціалізації та існуючими нормами.

Відчувається реальна потреба у зміщенні акцентів на: підвищення авторитету держави та репутації чиновників; визначення етичного клімату роботи; забезпечення ефективного здійснення завдань і функцій державних органів; розширення можливостей впливу громадськості на оцінку і якість діяльності чиновників; налагодження інформування фізичних та юридичних осіб щодо норм професійної етики.

Аналіз норм законів, кодексів різних років дає змогу говорити, що ще на початку століття закріплені норми не потребували особливих переглядів, як будь-які норми етики чи моралі. Їх формалізація, на жаль, не стала дієвим механізмом у запобіганні корупції, оскільки не було створене напередодні підґрунтя для так званого антикорупційного виховання молоді, не приведено від початку норми антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів, не враховано можливі корупційно-небезпечні ситуації, не проявлено політичної волі до подолання негативних явищ і не враховано при підготовці етичних кодексів жодних особливостей потенційних корупціонерів, вироблених вже кримінологією.

При цьому визначення особливого соціального типу, його соціально-рольових властивостей, соціально-демографічних характеристик, кримінально-правових та моральних і психологічних рис стало б доречним при формуванні норм поведінки, яких би реально дотримувалися.

За умов відкидання переліченого етичні норми й надалі не стануть чинниками протидії корупції.

Очевидно, що кодекс етики поведінки не містить жодних механізмів, а є зведенням, перш за все, загальнолюдських, моральних принципів, моральних норм і правил поведінки кожної особи або групи осіб, що визначає оцінку їхніх дій із погляду взаємин з іншими на основі дотримання цих норм і принципів.

Інтерес до етичних регуляторів служби буде й надалі стабільно високим. Але за раз, на наш погляд, основним завданням має стати не складання нових правил поведінки, які вже закріплювалися нормативно не раз і мають бути еталоном для виконання не лише чиновницьким апаратом, але й будь-яким пересічним громадянином, а детальна розробка механізмів їх використання. Лише за останньої умови кодекси норм етики і моралі зможуть стати дієвим засобом запобігання корупції та умовою підвищення довіри до органів влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Люстрация. Кто и как будет проводить ее в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbnews.com.ua/ru/tema/116184/>.
2. Етичні кодекси, їх значення для формування етичної поведінки в організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://megalib.com.ua/content/8664\\_22\\_Etichni\\_kodeksi\\_ih\\_znachennya\\_dlya\\_formyvannya\\_etichnoi\\_povedinki\\_v\\_organizacii.html](http://megalib.com.ua/content/8664_22_Etichni_kodeksi_ih_znachennya_dlya_formyvannya_etichnoi_povedinki_v_organizacii.html).
3. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/page>.
4. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головної державної служби України від 23 жовтня 2000 р. № 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>.
5. Загальні правила поведінки державного службовця : Наказ Головної державної служби України від 04 серпня 2010 р. № 214. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
6. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI // Відомості Верховної Ради. – К., 2013. – № 14. – Ст. 94.





7. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206 // Відомості Верховної Ради. – К., 2011. – № 40. – Ст. 404.

8. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>.

9. Женщины-депутаты Киевского совета разрабатывают «Кодекс этического поведения столичного депутата» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nahnews.com.ua/103665-zhenshhiny-deputaty-sozdadut-kodeks-eticheskogo-povedeniya-stolichnogo-deputata/>.

**КОБРУСЄВА Є. А.,**

викладач

(Дніпропетровський національний  
університет імені Олеся Гончара)

УДК 342.9.35

### АДМІНІСТРАТИВНИЙ КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

У статті досліджено адміністративний контроль і нагляд як адміністративно-правові гарантії прав та свобод громадян в Україні на мирні зібрання, механізм реалізації права на мирні зібрання, конкретизовано їх місце в системі функцій управління та правоохоронної діяльності.

**Ключові слова:** мирне зібрання, контроль, нагляд, відповідальність, заборона, обмеження.

В статье исследован административный контроль и надзор как административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в Украине на мирные собрания, механизм реализации права на мирные собрания, конкретизировано их место в системе функций управления и правоохранительной деятельности.

**Ключевые слова:** мирное собрание, контроль, надзор, ответственность, запрет, ограничения.

In the article administrative control and observation as administrative legal guarantees of rights and freedoms of citizens is investigational in Ukraine on peaceful collections, mechanism of realization of right of peaceful assemblies, their place is specified in the system of functions of management and law-enforcement activity.

**Key words:** peaceful collection, control, supervision, responsibility, prohibition, limitations.

**Вступ.** Невід'ємним атрибутом функціонування правової держави є режим законності, який слугує забезпеченню публічних інтересів, охороні прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, інших суб'єктів публічного управління. Натепер особливої уваги викликає конституційне право громадян на мирні зібрання, яке неврегульоване на законодавчому рівні, що спричиняє прогалини та зловживання у механізмі його реаліза-

