

УДК 342.922;35.083

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У РЕГУЛЮВАННІ ПИТАНЬ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Н. Янюк

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна*

Висвітлено проблеми правового регулювання професійної етики публічного службовця. Законодавство про професійну етику є частиною антикорупційного законодавства і має сприяти формуванню професійної публічної служби. Запропоновано удосконалення національного законодавства з урахуванням позитивного досвіду інших держав.

Ключові слова: публічний службовець, професійна етика, антикорупційне законодавство.

Забезпечення прав і свобод людини і громадянина визначають головний зміст та спрямованість діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а отже, й діяльності усіх публічних службовців. У межах своїх повноважень вони повинні створювати необхідний механізм реалізації громадянами їхніх конституційних прав та свобод, а також своєчасно і професійно надавати необхідні особі адміністративні послуги.

Наявність взаємозв'язку громадянина з публічними службовцями потребує не лише відповідного нормативного закріплення правового статусу останніх та визначення службових повноважень, але й урегулювання професійної етики публічного службовця. В умовах повномасштабної інтеграції до європейських стандартів це питання стає осердям подальшого розвитку державної служби зокрема і публічної служби загалом.

Етичні засади публічної служби не виникають стихійно, а це є поступовим процесом формування уявлень про вимоги щодо поведінки публічного службовця. Вона формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному рівні свого розвитку. Результатом такого процесу є вироблення відповідних правил і їх фіксація у правовому акті. Такі акти мають бути гнучкими і враховувати зміни уявлень суспільства про необхідну поведінку публічного службовця.

Своєю чергою, правове врегулювання морально-етичних засад публічної служби спрямоване на зміцнення внутрішньої службової дисципліни і підвищення культури публічних службовців у взаємовідносинах між самими службовцями, а також у взаємовідносинах з громадянами та юридичними особами. Шляхом правового закріплення засад професійної етики формуються обов'язкові вимоги до поведінки публічного службовця, порушення яких є підставою застосування до нього дисциплінарних важелів впливу.

Окремі аспекти цієї теми ставали предметом наукового дослідження представників адміністративного права і державного управління, серед яких варто виокремити В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білу-Тіунову, С. Д. Дубенко, Л. Є. Кисіль, Н. Р. Нижник, В. В. Цветкова та багатьох ін. Загалом автори виділяли етику як складовий елемент правового статусу державного службовця і наголошували на необхідності дотримання службовцем етичних норм у своїй діяльності. Своєю чергою це має вплинути на підвищення авторитету і ефективності публічної служби в цілому, тобто як державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування.

Інтерес до цієї теми особливо зріс після прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011 р.), в якому передбачено необхідність подальшого законодавчого регулювання вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування. Кульмінаційним моментом у регулюванні питань професійної етики мало стати прийняття Закону України «Про правила етичної поведінки». Однак його ухвалення не вирішило завдання регулювання, а навпаки, зумовило виникнення низки питань.

Професійну етику поведінки публічний службовців доцільно розглядати не лише як сукупність правил поведінки публічних службовців між собою, а передусім їх обов'язок проявляти високу культуру спілкування з іншими учасниками правовідносин, які не є у службових взаємовідносинах з публічним службовцем – з іншими громадянами.

Правове врегулювання етичних засад поведінки публічного службовця сприяє забезпеченню професійності і неупередженості під час прийняття ним рішень чи вчинення інших службових дій, зокрема, надання адміністративних послуг громадянам. Професійну етику публічних службовців розглядають «як одну з умов підвищення якості публічної служби» [1, с. 199].

Вперше засади етики поведінки державного службовця були закріплені у ст. 5 Закону України «Про державну службу» 1993 р. Певні елементи етики поведінки державного службовця простежуються і в інших статтях. Наприклад, відповідно до ст. 17 згаданого закону складення Присяги державним службовцем передбачає виконання ним обов'язків не лише юридичного змісту, а й морального – *«вірно служити народові України»* та *«з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки»*. Відмова державного службовця від прийняття або порушення Присяги є підставою припинення державної служби, що передбачено п. 6 ст. 30 Закону України «Про державну службу».

Схожа процедура передбачена і щодо посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» громадяни України, яких вперше приймають (обирають) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу, текст якої є у згаданій статті. Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради. Про складання Присяги роблять запис у трудовій книзі.

Підписуючи текст Присяги, державний службовець добровільно покладає на себе відповідальність за дотримання етики поведінки державного службовця. Порушення, невиконання чи неналежне виконання службових завдань і недотримання етичних засад державної служби не тільки дискредитує державну владу, але і створює умови для вчинення корупційних діянь та різного роду зловживань.

Професійна етика публічного службовця визначає його службову культуру. Проте, варто врахувати, що службова культура публічних службовців не обмежується лише «коридорами органу», а це повсякденне дотримання відповідних вимог протягом усього періоду публічної служби.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну службу» державний службовець повинен: *«сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитись 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»*. Ключовими поняттями є *«честь»*, *«гідність»*, *«репутація»*. Як наголошено у спеціальній літературі,

доцільно вважати, що: «честь – це усвідомлення особою свого суспільного значення і значення з боку суспільства; гідність – це моральне відношення особи самої до себе і суспільства до особи; репутація – це сукупність якостей і оцінок, по яких їх носій оцінюється громадянами, громадськими організаціями та ін.» [2, с. 36].

Публічний службовець повинен уникати будь-яких дій, які можуть бути розцінені як використання службового становища у приватних чи корпоративних інтересах або можуть негативно вплинути на його репутацію як публічного службовця. Він не повинен вчиняти дій, які можуть мати негативну оцінку з боку громадськості. Обов'язок дотримуватися професійної етики публічного службовця передбачений у зарубіжному законодавстві. У країнах англосаксонської системи права переважає закріплення таких норм в окремих довідниках, однак встановлені досить суворі заходи відповідальності за порушення, зокрема, в США за порушення етики адвоката особа може бути позбавлена ліцензії строком до 5 років. На думку американських експертів з антикорупційного законодавства, велике значення у підвищенні етичних засад публічної служби має реакція самої громадськості на порушення етичних норм представниками державних органів чи органів місцевого самоврядування.

У країнах континентальної системи права переважає законодавче регулювання питань етики. Наприклад, в Естонії Етичний кодекс є додатком до Закону Естонії «Про публічну службу». Кодекс окреслив етичні засади службової поведінки особи, порушення яких є підставою застосування заходів дисциплінарної відповідальності, що передбачено у Законі [3, с. 86].

Часто питання професійної етики пов'язано з питанням врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Це підвищує інтерес до цієї теми і зумовлює необхідність належного правового врегулювання питань професійної етики на публічній службі.

Тривалий час спеціальним правовим актом регламентації службової етики були Загальні правила поведінки державних службовців, затверджені наказом Голодержслужби від 23 жовтня 2000 р. Дія Загальних правил поведінки державного службовця поширювалася на державних службовців, які обіймали посади, віднесені до відповідних категорій, згідно із ст. 25 Закону України «Про державну службу». Згідно із п. 2 цих Загальних правил щодо службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної, митної, податкової служби, Національного Банку України, служби безпеки, внутрішніх справ, управління Збройних Сил та інших військових формувань, відповідними органами можуть затверджуватися спеціальні правила поведінки з урахуванням особливостей роботи у відповідних органах.

У Загальних правилах було передбачено, що у разі прийняття на державну службу державний службовець ознайомлюється з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі. А відповідно до п. 26 Загальних правил їх порушення є підставою для застосування до державного службовця дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом законів про працю України, а також Законами України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією». Однак у зазначених законах про такі підстави не було згадано. Відтак, виходила неприпустима ситуація, коли підстави дисциплінарної відповідальності передбачав нормативно-правовий акт підзаконного характеру дії.

Загальні правила поведінки державного службовця не вирішили, а врешті, і не могли охопити усіх важливих питань, оскільки залишалися лише відомчим актом.

У Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [4] передбачено необхідність ретельно дослідити, оцінити

та використати позитивний досвід зарубіжних країн щодо загальноновизнаних етичних стандартів і принципів державної служби. Саме через надання етичним нормам законодавчої форми можна пришвидшити реформування системи державної служби, забезпечити політичну нейтральність і підвищити професійний рівень державних службовців.

Як свідчить практика регулювання цього питання у деяких зарубіжних країнах, у такому законі доречно виділити декілька головних блоків:

- вимоги щодо сумлінного виконання службових обов'язків;
- способи підвищення професійного рівня і компетентності державних службовців;
- забезпечення механізму неупередженості та безсторонності під час виконання службових обов'язків і дотримання принципу політичної неупередженості державних службовців;
- заходи відповідальності за порушення норм відповідного закону. (Переважно за порушення вимог професійної етики поведінки публічного службовця застосовують заходи дисциплінарного впливу).

Успішне вирішення проблеми створення професійного апарату публічних службовців залежить від двох чинників, по-перше, закріплення певних стандартів поведінки публічного службовця, а по-друге, встановлення морально-етичних вимог до поведінки публічних службовців. Обидва чинники враховані у визначенні, яке пропонує професор Ю. П. Битяк: «Етика державного службовця – це ті моральні і правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів [5, с. 175].

Це визначення можна застосувати до усіх видів публічних службовців, оскільки вони перебувають в особливих службово-правових відносинах з органами державної влади чи місцевого самоврядування і покликані діяти в публічних (загальнодержавних) інтересах. На публічних службовців покладено обов'язок формувати у суспільстві позитивний імідж публічної.

У ст. 9 Модельного Кодексу поведінки державних службовців, який є Додатком до Рекомендацій № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (від 11 травня 2000 р.) [6], визначено: «Державний службовець зобов'язаний завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у чесність, безсторонність і ефективність публічної влади». Така вимога вказує на необхідність дотримання державними службовцями певних стандартів у поведінці не лише під час безпосереднього виконання ними завдань і функцій держави або місцевого самоврядування, але й у позаробочий час.

У ст. 13 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» було передбачено необхідність подальшого законодавчого регулювання вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування, а також підстав та порядку притягнення до відповідальності за порушення цих вимог. У розвиток цього Верховною Радою України 17 травня 2012 р. було ухвалено Закон України «Про правила етичної поведінки».

Назва цього Закону не містить належного змістового наповнення, і лише з преамбули можна визначити сферу і межі його регулювання. У законі недостатньо визначено понятійний апарат, зокрема без конкретизації змісту залишилися терміни «етична поведінка», «керівні норми поведінки». При цьому, принагідно згадаємо, що у Законі України «Про державну службу», який було прийнято 17 листопада 2011 р., вжито поняття «професійна етика державного службовця» (ст.ст. 11, 52).

Окремі положення Закону України «Про правила етичної поведінки» відображають пропозиції, викладені у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи. Водночас, залишаються питання, які потребують уточнення. У ст. 6 Закону виділено вимоги щодо законності під час виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування. Проте видається, що формулювання, яке є в Рекомендаціях, краще визначає вимоги законності: «Під час прийняття своїх повноважень, державний службовець повинен діяти законно і здійснювати свої дискреційні повноваження безсторонньо, беручи до уваги обставини, що мають відношення до справи». У такий спосіб можна врахувати принцип верховенства права, що є головним у діяльності усіх органів публічної влади.

У ст. 16 Закону України «Про правила етичної поведінки» згадано заходи запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви). Поряд з цим доречно наголосити, що особа, уповноважена на виконання завдань і функцій держави чи місцевого самоврядування, не повинна своєю поведінкою провокувати отримання подарунка. До таких дій можуть належати відзначення на робочому місці різних свят особистого характеру (днів народження, іменин, ювілеїв тощо).

Декларативним є положення про компетентність і ефективність, про утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

Потребує конкретизації положення щодо недопущення конфлікту інтересів. Значимо, що особа, уповноважена на виконання завдань і функцій держави або місцевого самоврядування, не може використовувати своє теперішнє посадове становище для отримання у перспективі неналежних переваг при працевлаштуванні після припинення публічної служби протягом строку, передбаченого у ст. 10 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

У чинному Законі «Про правила етичної поведінки» положення про відповідальність за порушення правил етичної поведінки викладені у надто узагальненій формі. Натомість у ст. 52 закону України «Про державну службу», що набув чинності 1 січня 2012 р., передбачено, що порушення правил професійної етики державного службовця є однією із підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарного проступку. Простежується неузгодженість відповідних норм. Така ситуація не забезпечує дієвості відповідних норм у провозастосовочному процесі.

Підсумовуючи, врегулювання питань, пов'язаних з публічною службою, часто відбувається фрагментарно без належного концептуального підходу. Не завжди простежується чіткий зв'язок між кількома основними законодавчими актами у цій сфері, зокрема Законами «Про державну службу», «Службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про правила етичної поведінки». Неузгодженість норм цих законів не сприяє формуванню цілісного інституту професійної публічної служби, не спонукає до підвищення професійної культури у діяльності публічних службовців, що, своєю чергою, не забезпечує зміцнення довіри до публічної влади з боку громадськості.

Список використаної літератури

1. *Kiovska Mária*. Kultúra a etika verejnej správy ako predpoklad jej Kality / Mária Kiovska // «Jakość administracji publicznej» Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004. – Rzesów, 2004. – С. 199.
2. *Ківалов С. В.* Закон України про державну службу : наук.-практ. коментар / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – О. : Фенікс, 2007. – С. 36.
3. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 86.

4. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : затверджена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004
5. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. – Х. : Право, 2005. – С. 175.
6. Модельний Кодекс поведінки державних службовців, який є Додатком до Рекомендацій № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (від 11 травня 2000 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article>

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЭТИКИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

Н. Янюк

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

Статья посвящена проблемам правового урегулирования профессиональной этики публичного служащего. Законодательство о профессиональной этике является частью антикоррупционного законодательства и должно способствовать формированию профессионально подготовленной публичной службы. В статье были предложены способы усовершенствования национального законодательства с использованием позитивного опыта в этой сфере других государств.

Ключевые слова: публичный служащий, профессиональная этика, антикоррупционное законодательство.

PRESSING PROBLEMS IN THE REGULATION OF PROFESSIONAL ETHICS ISSUES OF PUBLIC SERVANTS

N. Yanyuk

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

Legal regulation of professional ethics issues of a public servant is elucidated. Legislation on professional ethics is a part of anti-corruption legislation and should promote the establishment of professional public service. The author makes propositions as to the improvement of domestic legislation, taking into consideration positive experience of foreign countries in this domain.

Key words: public servant, professional ethics, anti-corruption legislation.

*Стаття: надійшла до редакції 18.04.2013
прийнята до друку 29.04.2013*