

УДК 342.9+351

Малімон Віталій Іванович,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Івано-Франківського національного технічного
університету нафти і газу



Шевченко Наталія Павлівна,
слухач магістратури державної служби
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу

АКТУАЛІЗАЦІЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується актуальна проблема нормативно-правового регулювання державної служби, оцінка стану морально-етичних настанов сучасних державних службовців в Україні, правові основи етичних засад в Україні та закордоном, впровадження результатів досліджень європейського досвіду публічного врядування у сфері етики. Наводяться приклади практичного застосування етичних кодексів службовців в деяких виконавчих органах місцевого самоврядування України.

Пропонується прийняття загального Кодексу етики державних службовців, закріплення його на законодавчому рівні та забезпечення контролю за впровадженням, реалізацією і дотриманням у системі державного управління, який відповідатиме положенням Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб та Модельного кодексу поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи.

Ключові слова: етика державного службовця, етичні кодекси, етичні засади, конфлікт інтересів, правила поведінки, модернізація системи державного управління.

Постановка проблеми. Характерною тенденцією сучасного суспільного життя є процеси проектування та затвердження ціннісно-нормативних документів – етичних кодексів. Стрімка реабілітація нормативності, розпочата наприкінці ХХ ст., пов'язана із процесами інституалізації критеріїв моральної оцінки, сьогодні набуває характеру особливої етичної кодифікації. Тому тема актуалізації етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління в процесі реформування державної служби в Україні нині постає досить актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна етика державних службовців України стала об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків, які в зростанні ролі гуманітарного, морально-етичного чинника вбачають основну закономірність демократичного розвитку суспільства: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Б. А. Гаєвський, В. Д. Горбатенко, С. Д. Дубенко, В. Л. Коваленко, В. М. Князєв, В. І. Луговий, В. К. Майборода, В. А. Малахов, І. Ф. Надольний, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, Є. В. Ромат, В. П. Тронь, В. В. Цветков та ін.



Проблема професійно-етичного кодексу державного службовця досить детально розроблялася західними науковцями: У. М. Брюс, П. Доубелем, Д. Лей, Д. Плантом, Р. Чандлером та іншими. На пострадянському просторі теоретичний аналіз кодексів у державному управлінні здійснювали В. І. Бакштановський, Д. У. Васильєв, С. В. Васильєв, П. Ю. Дробішев, О. В. Конєв, С. І. Малишев, М. І. Рудакевич, В. У. Квіток та інші. Однак треба зауважити, що проблема створення етичної інфраструктури державної служби в Україні є недостатньо розробленою та малодослідженою.

Постановка завдання. Мета статті – здійснити аналіз українських та зарубіжних нормативно-правових актів, які визначають етичні норми діяльності державних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Потужні трансформаційні процеси, що відбуваються не тільки в правовій організації суспільного життя, а й у науковому світі, не могли не позначитися на сучасному світогляді громадян, державних службовців, політичних діячів, на виявленні потреби щодо переосмислення соціальної ролі держави в бік її гуманізації. Перегляд завдань та функцій державної влади з такої позиції вимагає приділення особливої уваги соціально-гуманітарній складовій державної служби як невід'ємного фактора стабільного існування кожної країни. У цих умовах виникає питання «соціалізації» державної влади, відновлення довіри до неї громадян, встановлення престижу та авторитету державної служби. Орієнтація влади на потреби суспільства означає наближення держави до громадян та зумовлює необхідність визначення носіїв соціальних функцій влади. У цьому контексті мобілізуючою та злагодженою рушійною силою повинна стати державна служба в європейському вимірі [13, с. 3].

Сутність і зміст професії державних службовців розкривають дві головні характеристики: 1) система цінностей, які ця професійна група відстоює й утверджує в суспільстві; 2) спеціальні знання й уміння, а також якості характеру, якими володіють тільки представники певної професії. «Вирішальним для успіху всіх державних установ, їх інструментів є професійний та етичний рівень державних службовців», – наголошує професор О. Люхтерхандт, – даючи експертну оцінку Концепції адміністративної реформи в Україні. «Усе залежить від їх готовності та здатності уявляти себе на службі «не володарями», а слугами і розпорядниками загальних громадянських та державних інтересів і відповідним чином підпорядковувати їм свої приватні інтереси і потреби» [1, с. 5].

Тому сьогодні на шляху модернізації державного управління надзвичайно актуальними є процеси проектування та затвердження ціннісно-нормативних документів – етичних кодексів. Стрімка реабілітація нормативності, розпочата наприкінці ХХ ст., пов'язана із процесами інституалізації критеріїв моральної оцінки, сьогодні набуває характеру особливої етичної кодифікації.

Етичні кодекси – це форма публічного проголошення правил і стандартів поведінки, яких очікує від службовця колектив, громадянин, суспільство. Ними регулюють моральне середовище при виконанні професійних обов'язків, надаючи або обмежуючи можливість ініціативи та забезпечують відкритість і прозорість діяльності державного службовця [4, с. 10].

На зміну традиційній кодифікації норм та принципів постала нова логіка нормативності з притаманною їй інституційно-організаційною регуляцією людської поведінки. Сучасний етап соціокультурного розвитку виводить на арену такий варіант «моральної юрисдикції», котрий визначається мотивами відповідальності, справедливості,

довіри, чесності та відкритості настанов цілепокладаючої людської діяльності. Такі вимоги стають основоположними для різноманітних етичних документів як національного, так і міжнародного характеру.

Яскравим прикладом етичного кодексу міжнародного характеру є Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року у м. Страсбурзі, Франція [11]. Модельний Кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки для службовців і перспективу у цій сфері. Це нормування повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа. Зміст Модельного Кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвиненої демократії. Його прийняття сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо.

В контексті плюральності пріоритетів та ціннісних настанов, відсутності об'єднуючих морально-етичних ідей соціальної дійсності, етичні кодекси постають в якості ефективно діючих соціально-імперативних програм нормативно-належного як на національному, так і на міжнародному рівні. Активний процес творення сучасних моделей етичної кодифікації, що розпочався у світі в середині ХХ ст., сьогодні є нормою суспільної практики і в Україні [14, с. 3].

Концепція адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу, закріплена Указом Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 [8], визначила необхідність нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців. І сьогодні, з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення системних перетворень, реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Євросоюзу, наближення державної служби до загальноприйнятих засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення.

Правову основу етичних засад поведінки публічних службовців в Україні становить положення статті 5 Закону України «Про державну службу» [5]. Проте, питання етичних засад потребує подальшого правового врегулювання, виходячи з інших положень Закону України «Про державну службу», зокрема статті 14 «Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців» та 17 «Присяга державних службовців». Обидві статті пов'язані з дисциплінарною відповідальністю державних службовців. Присяга державних службовців передбачає обов'язки не тільки юридичного змісту «суворо дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя», «охороняти права, свободи і законні інтереси громадян», але і морального змісту – «вірно служити народові України», «з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки». Порушення присяги тягне за собою припинення державної служби, що передбачено пунктом 6 частини першої статті 30 цього Закону. Разом з тим, складаючи присягу, державний службовець покладає на себе не тільки службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання. Практично такі ж зобов'язання передбачаються для службовців органів місцевого самоврядування.

Порушення, невиконання чи неналежне виконання службових завдань і недотримання етичних засад публічної служби не тільки дискредитує публічну владу, але і створює умови для корупції і зловживань, порушує права і свободи громадян. Напевно,



саме цей момент зумовив необхідність викладу окремих етичних норм в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» [6].

Спеціальним правовим актом регламентації службової етики державних службовців стали Загальні правила поведінки державних службовців, затверджені Наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 [7], які розширюють принципи державної служби. Вперше у Загальних правилах передбачено принцип політичної неупередженості у діяльності державних службовців, що вимагає від державного службовця виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій. Серед вимог до поведінки державного службовця є дотримання високої культури спілкування, недопущення дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби.

У цілому, прийняття Загальних правил поведінки державного службовця слід оцінити позитивно, адже вони стали спробою врегулювання етичних засад державної служби. Положення, які містять Загальні правила, здебільшого обґрунтовані і спрямовані на підвищення авторитету державного службовця в суспільстві. Проте, на жаль, вони не забезпечені належними правовими засобами впливу на державних службовців. Закон України «Про державну службу» 1993 року не передбачив обов'язку державного службовця дотримуватися вимог, закріплених у Загальних правилах поведінки державного службовця. Відсутність же прямих заходів відповідальності за порушення правил поведінки державного службовця не забезпечує їх належного виконання, а правова культура державних службовців і сумлінність у виконанні службових повноважень ще не досягли такого високого рівня, аби обмежитися добровільністю їх дотримання. Тому, на нашу думку, доцільно закріпити морально-етичні засади державної служби у законодавчому акті (можливо, у загальному законі про державну службу), що підвищить ступінь їх обов'язковості для державного службовця. Це ж саме стосується і службовців органів місцевого самоврядування.

У контексті модернізації системи державного управління України цікавим та доцільним міг би стати досвід врегулювання етичних засад публічної служби в Естонії. Закон Естонії «Про публічну службу», закріпивши обов'язок керуватися етичним кодексом, подав його у додатку до Закону [10, с. 86]. Етичний кодекс публічної служби становить систему норм, які визначають поведінку публічних службовців і забезпечують засади високої службової культури публічного службовця. Наприклад, у цьому Кодексі знайшли закріплення такі норми, як: використання публічної влади тільки в суспільних інтересах, здійснення публічної влади на підставі закону; супроводження здійснення публічної влади відповідальністю, недопущення створення навіть змодельованої ситуації, що може поставити під сумнів неупередженість і об'єктивність розгляду справ і т.п. Кодекс окреслив етичні засади службової поведінки особи, порушення яких можна розцінювати, як підставу для застосування заходів дисциплінарної відповідальності, перелік і спосіб застосування яких містить Розділ 3 «Дисциплінарна відповідальність чиновника» у цьому ж Законі «Про публічну службу».

В зарубіжній практиці зустрічаються і інші підходи щодо формалізації правил поведінки публічних службовців. Наприклад, у Великобританії, де, як відомо, не існує закону про цивільну службу, нормативні положення про цивільну службу визначені Наказами Ради Цивільної Служби (незалежного аполітичного органу, що контролює призначення на посади вищих цивільних службовців). І вагому роль для функціонування цивільної служби в Великій Британії має Кодекс поведінки цивільного службовця, який



визначає обов'язки цивільного службовця перед громадянами та органом призначення [10, с. 86].

У США правила етики публічних службовців взагалі мають статус довідника (довідників для різних міністерств), що включає в себе витяги з різних законів (зокрема, про конфлікт інтересів), адміністративних указів та нормативних актів міністерств [10, с. 86].

Також у законодавстві більшості розвинених країн велика увага приділяється такій проблемі, як «конфлікт інтересів». Питання конфлікту інтересів є надзвичайно важливим і для України. У суспільстві не повинно бути жодних сумнів у доброчесності публічної служби. Відтак, мають попереджатися та виключатися від впливу на прийняття рішення приватні інтереси службовця (на протигагу публічному інтересу). Тобто, усі ситуації, пов'язані з можливими бізнес-інтересами службовця чи близьких йому осіб, та інші потенційні конфлікти повинні вирішуватися відкрито та без загрози заподіяння шкоди суспільству.

Надання етичним нормам правового характеру та закріплення заходів відповідальності за їх порушення повинно спонукати до сумлінного виконання службових завдань. При цьому, на нашу думку, правила поведінки публічного службовця мають стати складовою частиною закону (законів) про публічну (державну та муніципальну) службу як в розвинених демократичних країнах Європи.

Тому на сьогодні надзвичайним актуальним в Україні є розробка та впровадження в дію єдиного Етичного кодексу для осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

І для того, щоб кодекс був актуальним та ефективним, він повинен містити такі реалістичні цілі:

- 1) стимулювання високих стандартів поведінки;
- 2) посилення довіри до державних службовців з боку громадян;
- 3) допомога у прийнятті управлінських рішень.

Щоб кодекс був реалістичним, він повинен містити п'ять елементів, зокрема:

- мету;
- перелік позитивних цінностей, на які потрібно орієнтуватися;
- понятійні стандарти того що «можна» і чого «не можна»;
- реальні санкції;
- систему процедурних гарантій.

Кодекс поведінки має заповнювати прогалину між абстрактними приписами законодавства, які є загальними принципами поведінки, та конкретними рекомендаціями та правилами поведінки в повсякденно виникаючих ситуаціях. Він має зменшувати ступінь невпевненості та давати поради відносно того, куди має звертатись працівник, коли така складна ситуація виникає.

Кодекс етики повинен ще більше передбачати конкретні моделі поведінки державного службовця в ситуації, що може призвести до корупційних проявів (конфлікт інтересів, подарунки, пропозиції щодо надання певних благ, наприклад, квитки на спортивні змагання, вечеря в ресторані тощо), та регламентуватиме правила поведінки державних службовців в цих ситуаціях. Це дозволить досягти важливої мети, а саме – поведінка особи стає передбачуваною для громадськості. В свою чергу, усі дії чиновника будуть чітко формалізовані та обмежені рамками закону. Відхилення від стандартів, передбачених Кодексом, вважатиметься правопорушенням.



Проте навіть найкращий кодекс – це лише відправний пункт постійної роботи з поліпшення етичного клімату у відомствах і установах.

Висновки. Підсумовуючи, необхідно звернути увагу, що основи морально-етичних засад професійної діяльності державних службовців діють в окремо створених законах, наказах, правилах поведінки, що не сприяє комплексному врегулюванню питань формування єдиного стандарту поведінки державного службовця в умовах модернізації системи державного управління України до вимог європейських стандартів. Саме тому виникає питання прийняття загального Кодексу етики державних службовців, закріплення його на законодавчому рівні та забезпечення контролю за впровадженням, реалізацією і дотриманням у системі державного управління. Такий Кодекс повинен відповідати положенням Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб та Модельного кодексу поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи.

Список використаних джерел

1. Люхтерхандт О. Експертний висновок щодо проекту «Концепція реформи адміністративного права України» / О. Люхтерхандт // Адміністративна реформа в Україні : Документи і матеріали // Укр. правов. часоп. – 1999. – Вип. 4. – С. 92–106.
2. Методичні рекомендації щодо підготовки модельного кодексу етики і професійної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. – К. : Київ ЦНТЕІ, 2011. – 100 с.
3. Морально-етичні засади розвитку державної служби України : європейський та вітчизняний досвід : наук. розробка / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.В. Хожило [та ін.]; за ред. С.М. Серьогіна. – К. : НАДУ, 2008. – 48 с.
4. Панфілова Т.О. Етика державного управління : методичні рекомендації / Т.О. Панфілова. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 44 с.
5. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
7. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби від 04.08.2010 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
8. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
9. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.
10. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
11. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету міністрів Ради Європи щодо Модельного кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352.

12. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців : теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : моногр. / М.І. Рудакевич. – Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
13. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.В. Шпекторенко [та ін.]; за ред. С.М. Серьогіна. – К. : НАДУ, 2009. – 60 с.
14. Чумак А.Л. Етичні кодекси в контексті соціокультурної динаміки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук : спец. 09.00.07 «Етика» / Чумак Анна Леонідівна ; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 12 с.

Малимон В. И., Шевченко Н. П. Актуализация этических кодексов в контексте модернизации системы государственного управления

В статье исследуется актуальная проблема нормативно-правового регулирования государственной службы, оценка состояния морально-этических установок современных государственных служащих в Украине, правовые основы этических принципов в Украине и за рубежом, внедрение результатов исследований европейского опыта публичного управления в сфере этики. Приводятся примеры практического применения этических кодексов служащих в некоторых исполнительных органах местного самоуправления Украины.

Предлагается принятия общего Кодекса этики государственных служащих, закрепления его на законодательном уровне и обеспечения контроля за внедрением, реализацией и соблюдением в системе государственного управления, соответствующий положениям Международного кодекса поведения государственных должностных лиц и Модельного кодекса поведения государственных служащих государств-членов Совета Европы.

Ключевые слова: *этика государственного служащего, этические кодексы, этические принципы, конфликт интересов, правила поведения, модернизация системы государственного управления.*

Malimon V. I., Shevchenko N. P. Updating codes of ethics in the context of the modernization of public administration

This article examines the urgent problem of legal regulation of public service, assessment of ethical guidelines for civil servants in modern Ukraine, the legal framework of ethical principles in Ukraine and abroad, implementation of research results of European experience in public governance of ethics. Examples of practical application of ethics codes for executive officers in some local governments of Ukraine are given.

The adoption of general ethics for civil servants is proposed, as well as fixing it in legislation and monitoring the implementation, compliance and observance in public administration, which is in accordance with the provisions of the International Code of Conduct for Public Officials and Model Code of Conduct for Public Officials of the Council of Europe.

Key words: *civil servant ethics, code of ethics, ethical principles, conflicts of interest, rules, modernization of public administration.*

