

УДК 351.9

<https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2020.4.18>

О.Л. ДУРМАН

Херсонський національний технічний університет

ORCID:0000-0001-7829-9944

С.В. ЦИЛЮРНИК

Херсонський національний технічний університет

ЗАГАЛЬНІ ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена розкриттю сутності етично-моральної культури державних управлінців та посадових осіб місцевого самоврядування як соціально-професійної групи та визначення нормативно-правових аспектів (факторів, засобів і шляхів) формування цієї культури в управлінських процесах. Виявлено, що проблема етики та моралі в державному управлінні для України не є новою, але досі актуальна. Обумовлено це тим, що за попередньою системою, до часів незалежності, влада вважала державного службовця «винтиком у великому механізмі», чим звільняла його від дотримання певних етичних норм. Тому на часі слід робити акцент на нормативно-правовому врегулюванні етичних аспектів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Адже сприйняття державного службовця як корупціонера, культивування думки щодо можливої суспільної та особистої шкоди від їх службової діяльності вже досить довго циркулюють серед громадян та в експертному середовищі. Досліджено, що основні правила етичної поведінки поєднують в собі як загальнолюдські, так і специфічні риси та визначають морально-етичний портрет сучасного успішного управлінця. Так, публічна служба вимагає взаємної чесності та справедливості; доброзичливості, чутливості та чуйності. Скромність і щирість дозволяють виявляти толерантність, терпеливість щодо інших; критичне ставлення до власних заслуг дає можливість виявляти недоліки, а ввічливість та коректність допомагає у спілкуванні з громадянами. В статті описані основні риси етики професійного державного службовця, до яких відносяться: професійна честь, гідність, справедливість, такт, професійний обов'язок. Виявлено, що державно-управлінська етика є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі державних управлінців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємовідносин між людьми у процесі державноуправлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність. Узагальнено перелік нормативно-правових актів вітчизняної нормативно-правової бази щодо етичних норм поведінки. Зауважено, що прийняття етичного кодексу є проявом моральної свободи осіб, які служать народові України. А сам факт створення етичного кодексу, його широке обговорення на всіх ланках публічного управління, урочисте прийняття послуговуватиме підвищенню рівня управлінської моралі й формуванню управлінської етики.

Ключові слова: етика, правила етичної поведінки, державна служба, державні службовці, органи місцевого самоврядування, посадові особи, нормативно-правова база, етичний кодекс.

Е.Л. ДУРМАН

Херсонський національний технічний університет

ORCID:0000-0001-7829-9944

С.В. ЦИЛЮРНИК

Херсонський національний технічний університет

ОБЩИЕ ПРАВИЛА ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Статья посвящена раскрытию сущности нравственно-этической культуры государственных управленцев и должностных лиц местного самоуправления как социально-профессиональной группы и определение нормативно-правовых аспектов (факторов, средств и путей) формирования этой культуры в управленческих процессах. Выведено, что проблема этики и морали в государственном управлении для Украины не нова, но до сих пор актуальна. Обусловлено это тем, что, во времена независимости, власть считала государственного служащего «винтиком в большом механизме», чем освобождала его от соблюдения определенных этических норм. Поэтому актуально сделать акцент на нормативно-правовом урегулировании этических аспектов государственной службы и службы в органах местного

самоуправления. Ведь восприятие государственного служащего как коррупционера, культивирование мысли о возможной общественной и личной вреда от их служебной деятельности уже достаточно долго циркулируют среди граждан и в экспертной среде. Доказано, что основные правила этического поведения сочетают в себе как общечеловеческие, так и специфические черты, и определяют морально-этический портрет современного успешного управленца. Так, государственная служба требует взаимной честности и справедливости; доброжелательности, чувствительности и отзывчивости. Скромность и искренность позволяют проявлять терпимость по отношению к другим; критическое отношение к собственным заслугам дает возможность выявлять недостатки, а вежливость и корректность помогает в общении с гражданами. В статье описаны основные черты этики профессионального государственного служащего, к которым относятся: профессиональная честь, достоинство, справедливость, такт, профессиональный долг. Выявлено, что государственно-управленческая этика является видом управленческой этики, в котором на основе изучения профессиональной морали государственных управленцев обосновываются ценностные ориентации, нормы, моральные аспекты поведения, взаимоотношений между людьми в процессе державноуправлинської діяльності, даються практичні рекомендації, які орієнтовані на цю діяльність. Изучен перечень нормативно-правовых актов отечественной нормативно-правовой базы относительно этических норм поведения. Замечено, что принятие этического кодекса является проявлением нравственной свободы лиц, которые служат народу Украины. А сам факт создания этического кодекса, его широкое обсуждение на всех уровнях государственного управления, торжественная присяга приведут к повышению уровня управленческой морали и формированию управленческой этики.

Ключевые слова: этика, правила этического поведения, государственная служба, государственные служащие, органы местного самоуправления, должностные лица, нормативно-правовая база, этический кодекс.

O.DURMAN

Kherson National Technical University
ORCID:0000-0001-7829-9944

Ye. TSYLIURNYK

Kherson National Technical University

GENERAL RULES OF ETHICAL BEHAVIOR OF CIVIL SERVANTS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS: REGULATORY ASPECT

The article is devoted to the disclosure of the essence of ethical and moral culture of civil servants and local government officials as a socio-professional group and the definition of legal aspects (factors, means and ways) of forming this culture in management processes. It was revealed that the problem of ethics and morality in public administration is not new for Ukraine, but it is still relevant. This is due to the fact that until independence the government considered a civil servant "a cog in a large mechanism", which freed him from compliance with certain ethical norms. Therefore, the emphasis should be on the legal regulation of ethical aspects of civil service and service in local government. After all, the perception of a civil servant as a corrupt person, the cultivation of the idea of possible social and personal harm from their official activities have been circulating among citizens and in the expert community for a long time. It is investigated that the basic rules of ethical behavior combine both universal and specific features and determine the moral and ethical portrait of a modern successful manager. Yes, public service requires mutual honesty and justice; friendliness and sensitivity. Modesty and sincerity allow us to show tolerance, patience towards others; a critical attitude to one's own merits makes it possible to identify shortcomings, and politeness and correctness help in communicating with citizens. The article describes the main features of the ethics of a professional civil servant, which include: professional honor, dignity, justice, tact, professional duty. It is revealed that public administration ethics is a type of managerial ethics, in which based on the study of professional morality of public officials are substantiated value orientations, norms, moral aspects of behavior, relationships between people in the process of public administration, provide practical recommendations that focus on this activity. The list of normative-legal acts of the domestic normative-legal base concerning ethical norms of behavior is generalized. It is noted that the adoption of a code of ethics is a manifestation of the moral freedom of persons who serve the people of Ukraine. And the very fact of creating a code of ethics, its wide discussion within all levels of public administration, the solemn adoption will serve to raise the level of managerial morale and the formation of managerial ethics.

Keywords: ethics, rules of ethical conduct, public service, civil servants, local government officials, legal framework, code of ethics

Постановка проблеми

Сучасний розвиток публічного управління ґрунтується на ідеї цивілізаційної місії держави та забезпеченні демократичного розвитку суспільства. При цьому всі інші функції державного управління повинні виконуватися через призму демократії та поваги до думки громадян. Тому реформування державної служби, як суб'єкта державного управління, потребує нової моделі професійної етики державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів рад різних рівнів (публічних службовців), яка орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону і посадових повноважень, реалізовувати владні функції.

Такі особливості етики публічних службовців актуалізують моральну складову їх особистості та етичні засади державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та на виборних посадах, як соціально-професійного інституту. Очікуваним наслідком етизації професійної поведінки депутатів депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування має стати утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави. Потреба в посиленні етичних засад державної служби в Україні відповідає також світовому вектору суспільного розвитку, гуманізації міждержавних відносин, адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми етики на публічній службі, формування професійно-етичної культури публічних службовців відповідно до сучасних етичних принципів, налагодження ефективної взаємодії з населенням та недопущення несправедливості і корупційних дій вивчали ряд українських вчених, серед яких можна відзначити Т. Василевську [1], М. Рудакевич [2], А. Товмач [3], І. Лопушинського [4], Є. Романенка [5], Н. Янюк [6] та інших.

Формулювання мети дослідження

Незважаючи, що державні службовці працюють здійснюють свою діяльність в апараті судів, дипломатичної та митної служб, Національного банку України, Служби безпеки, внутрішніх справ, Збройних Сил та інших військових формувань, відповідними органами, а посадові особи місцевого самоврядування складають основну частину працівників органів місцевого самоврядування, і правила їх поведінки повинні розроблятися з урахуванням особливостей здійснення професійної діяльності в цих органах, проте загальні (типові) правила етичної поведінки повинні бути однаковими для всіх органів публічної влади. Метою статті є аналіз та розкриття сутності етично-моральної культури державних управлінців та посадових осіб місцевого самоврядування як соціально-професійної групи та визначення нормативно-правових аспектів (факторів, засобів і шляхів) формування цієї культури в управлінських процесах.

Викладення основного матеріалу дослідження

У сучасному суспільстві якісно змінюється роль сформованих соціальних структур, соціальних інститутів, які в ряді випадків виступають не рушієм, а гальмом розвитку суспільства і джерелом соціальної кризи. В силу цього і теоретики управління, і управлінці різного рівня намагаються виробити нові, адекватні зміненої соціальної реальності, управлінські прийоми, методи, що гарантують результативність етичних норм державного управління.

Акцент на нормативно-правовому врегулюванні етичних аспектів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є на часі, адже сприйняття державного службовця як корупціонера, культивування думки щодо можливої суспільної та особистої шкоди від їх службової діяльності вже досить довго циркулюють серед громадян та в експертном середовищі.

Проблема етики та моралі в державному управлінні для України не є новою, але досі актуальною, й обумовлено це тим, що за попередньою системою, до часів незалежності, влада вважала державного службовця «гвинтиком у великому механізмі», чим звільняла його від дотримання певних етичних норм. При цьому у своїй діяльності державний службовець керувався такими принципами, як чітке виконання директив зверху, відчуженість у спілкуванні, формальне ставлення до людей. В Україні, що входила до складу СРСР, вище партійне керівництво здійснювало державне управління відповідно до вказівок з «центру».

Ці принципи йдуть в суперечність з вимогами сьогодення, основними критеріями яких є компетентність, досвідченість, уміння аналізувати, доступність і тактовність у спілкуванні, повага до особистості, допомога громадянам у вирішенні проблем, надання адміністративних послуг тощо. У ході реформування розвитку державної служби одним з першочергових завдань є розробка норм і вимог сучасної етики державної служби. Ключовими засобами регулювання й контролю управлінської діяльності та поведінки державних службовців, що забезпечують досягнення цієї мети, є право, культура і мораль. Адже якщо людина, держслужбовець-професіонал, не має стійких моральних позицій, зорієнтованих на державні інтереси, не розуміє необхідність культурної поведінки при взаємодії в громадянами, результати її діяльності будуть негативними для суспільства. Тобто вона працюватиме

цілком професійно, але в особистих чи групових інтересах. Такий професіоналізм може стати руйнівним для держави.

Процес сучасного розвитку державного управління в Україні характеризується не лише необхідністю проведення системних змін його механізмів, але й трансформації професійного менталітету працівників у цій сфері. Адже жодна управлінська система не в змозі ефективно виконувати власні функції, не маючи фундаментального морально-етичного підґрунтя. В цьому контексті державне управління в Україні має бути сформовано на загальнонародських принципах з врахуванням національних традицій.

Якщо управління не керується етичними нормами, то воно може перерости у вкрай прагматичне ставлення до суспільних процесів та «споживче» ставлення до людини, що характеризується лише мотивами власної вигоди. Отже, лише у разі закріплення у свідомості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування етичної мотивації при виконання владних повноважень можна говорити про реалізацію цивілізованого підходу в реалізації суспільного врядування [7].

Високі вимоги до державних службовців обумовлюють гарантію нормальних умов їхньої діяльності, особливо підвищену захищеність особи. Одночасно цей захист є однією з найважливіших гарантій авторитету відомства, довіри і поваги до нього з боку суспільства.

Люди, які виконують владні повноваження та посадові функціональні обов'язки від імені держави, повинні мати підвищену захищеність. Проте ця захищеність не повинен стати привілеєм, який би порушував принцип рівноправності громадян. Офіційна особа не може користуватися своїм винятковим службовим становищем для неправомірних дій. Особлива актуальність етики державної служби обумовлена тим, що питання етики, норм і правил поведінки державних службовців раніше не регулювалися спеціальними нормативними актами. Правила і стандарти поведінки чиновників частково регулювалися окремими положеннями різних нормативних актів, а в радянський період – партійними та урядовими постановами.

Таким чином, в умовах реформування системи державної служби в Україні саме висока кваліфікація, професійні та моральні якості службовців є одним з найважливіших чинників створення ефективної системи державної влади, що відповідає стандартам правової держави та високорозвинутого суспільства.

Основні правила етичної поведінки поєднують в собі як загальнонародські, так і специфічні риси які визначають морально-етичний портрет сучасного успішного управлінця: державна служба вимагає взаємної чесності та справедливості; доброзичливості, чутливості та чуйності; скромності, щирість, що дозволяє виявляти толерантність, терпеливість щодо інших, критичне ставлення до власних заслуг та недоліків; ввічливості та коректності у спілкуванні. До основних рис успішної етики професійного державного службовця можна віднести: професійну честь, гідність, справедливість, такт, професійний обов'язок.

Державно-управлінська етика є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі державних управлінців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність.

В науковій літературі розрізняють:

1) етику державного управління як інституційну етику, що впливає з місії та філософії державного управління та презентує його цінності, етичні установки, принципи, норми й механізми їхньої підтримки;

2) етику державного управління, що ґрунтується на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад державного управління, системі етичних принципів та норм, які відображаються у свідомості державних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державного управління.

Таким чином, етика державного управління є похідною від етики державного управління і може мати особливості в залежності від сфери управління, проте повинна повністю їй відповідати в своїх основних положеннях. В етиці державного управління конкретизуються загально-моральні настанови. Проте кожна відносно самостійна моральна підсистема (у тому числі професійна етика) утримує у собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, домінування корпоративних інтересів над загальнонародськими.

У разі конфлікту між загальнонародськими та професійними настановами перевага повинна бути віддана загальнонародським моральним вимірам. Лише усвідомлення загальнонародського, загальнокультурного, морального сенсу робить професійну діяльність осмисленою. Досягти гармонізації вимог загальнонародської моралі та професійної моралі публічних службовців можливо через форми і методи незалежного суспільного контролю над діяльністю окремих спеціалістів та професійної групи в цілому, через прозорість, зняття зайвих заборон і обмежень, суспільний діалог, свободу обговорення всіх доступних розумінню неспеціалістів сторін професійного функціонування.

На законодавчому рівні врегулювання морально-етичних засад діяльності управлінців здійснюється через ряд нормативно-правових актів. Серед них загальні правила поведінки державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців. Вони ґрунтуються на Конституції України [8] та визначені у принципах, зазначених у статті 4 Закону України «Про державну службу» [9]:

- верховенства права;
- законності;
- професіоналізму;
- патріотизму;
- доброчесності;
- ефективності;
- політичної неупередженості;
- прозорості;
- стабільності;
- забезпечення рівного доступу до державної служби.

Останній принцип є фактично інтегальним до попередніх та визначає заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження за умов виконання всіх інших принципів.

Щодо посадових осіб місцевого самоврядування, то починаючи з 1993 року, їх статус визначався Законом України «Про державну службу». Законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні стали прийнята в 1996 році Конституція України та прийнятий 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а в 2001 – Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ряд інших. Таким чином, ми маємо низку законів, які прямо чи опосередковано регламентують юридичний статус зазначених осіб.

Службовці в цих органах керуються у своїй діяльності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10], згідно з якою правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], «Про статус депутатів місцевих рад» [12], «Про місцеві вибори» [13] та іншими нормативно-правовими документами України. Аналізуючи Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна дійти висновку, що, на відміну від державної служби, усі службовці місцевого самоврядування є посадовими особами. Тобто, усі кваліфіковані працівники, що працюють в органах місцевого самоврядування, є посадовими особами, решта – технічний і обслуговуючий персонал.

Звертаючись до мети існування самих органів місцевого самоврядування, варто зазначити, що ця мета відповідає принципу субсидіарності розподілу владних повноважень, який визначено і в Європейській хартії місцевого самоврядування [14] як найбільш доцільний. За цим принципом повноваження органів публічної влади розмежовуються таким чином, що безпосереднє управління територіями здійснюється за допомогою представницьких органів населення, як органів, найбільш близьких до народу.

Тому розглянемо тепер більш детально вимоги до самого службовця місцевого самоврядування. Варто врахувати, що він (цей службовець) є, у першу чергу, членом територіальної громади, а потім – представником публічної влади. Як службовець він повинен виконувати владні повноваження, але як член громади – стояти на стороні її інтересів та співіснувати зі своїми сусідами на рівних засадах. Його моральні принципи повинні ґрунтуватися на етиці державного управління.

Тому Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає такі принципи:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості; гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни та неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування; правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;

– фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;

– самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Як бачимо, ці принципи відповідають загальнолюдським та загальнодержавним управлінським принципам. Та не зважаючи на чітко виписані моральні принципи, якими має керуватися службовець в органах місцевого самоврядування, перед державою свого часу постала проблема створення та втілення механізму реалізації етичних норм і засад, які будуть дієвим інструментом роботи державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Таким інструментом став Закон України «Про правила етичної поведінки» [15], 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. На зміну цьому закону 2015 року було ухвалено Закон України «Про запобігання корупції» [16], в розділі IV якого розкриваються наступні законодавчі етичні норми:

1. **Стаття 37. Вимоги до поведінки осіб:**

– Загальні вимоги до поведінки осіб, зазначених у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики.

– Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. **Стаття 38. Додержання вимог закону та етичних норм поведінки** – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизначених етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

3. **Стаття 39. Пріоритет інтересів** – Особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах.

4. **Стаття 40. Політична нейтральність:**

– Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

– Положення частини першої цієї статті не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади.

5. **Стаття 41. Неупередженість** – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

6. **Стаття 42. Компетентність і ефективність** – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності.

7. **Стаття 43. Нерозголошення інформації** – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

8. **Стаття 44. Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень:**

– Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

– Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень.

– У разі отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, зазначена у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, вважає незаконними або такими, що

становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – Національне агентство.

Окрім деяких законів, щодо встановлення етичних норм, свого часу Національного агентства України з питань державної служби видало Наказ «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [17], який був наступником наказу «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» [18], виданого Голодержслужбою 2010 року. Порівнюючи з попередніми редакціями Правила етичної поведінки містять як старі норми, так і ряд нових новел, і складаються із шести розділів:

I. Загальні положення. Як і в першій редакції, встановлено, що при прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування. Також дотримання державними службовцями вимог цих Загальних правил враховується під час проведення щорічного оцінювання їх службової діяльності.

II. Загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. У цьому розділі, зокрема, зазначається, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування при виконанні посадових обов'язків повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Державні службовці повинні сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення.

У цій редакції конфлікту інтересів приділено лише один абзац такого змісту: «Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими.». На думку авторів статті, це пояснюється, скоріш за все, тим, що цьому питанню у Законі передбачено цілий розділ.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають дбати про позитивну репутацію державних органів, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації).

Не можна не привернути увагу до норм, якими зобов'язують державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шанувати народні звичаї і національні традиції, а також носити одяг офіційно-ділового стилю та який відповідає загальноприйнятим вимогам пристойності.

III. Використання службового становища. Цей розділ є новим. Одним словом можна сказати, що державному службовцю чи посадовій особі місцевого самоврядування не можна займатися на службі корупцією.

Також не можна не сказати про передбачену цим розділом заборону державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями.

IV. Використання ресурсів держави та територіальної громади. Під ресурсами держави та територіальної громади розуміються рухоме та нерухоме майно, кошти, службова інформація, технології, інтелектуальна власність, робочий час, репутація тощо.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, йдеться у Загальних правилах, мають право використовувати ресурси держави чи територіальної громади тільки в межах посадових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

Встановлюється обов'язок раціонально і дбайливо використовувати державну і комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і зайвих витрат, а також не допускати зловживань та використання державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах.

Акцентується, що робочий час державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків.

V. Використання інформації. Цей розділ містить норми, пов'язані із заборонами та обмеженнями при опрацюванні у відповідності до законодавства персональних даних фізичних осіб, конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом.

VI. Обмін інформацією. У цьому розділі зазначаються правила, яких державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування при спілкуванні під час виконання посадових обов'язків має дотримуватися. Зокрема:

- 1) надавати інформацію із зазначенням даних, що її підтверджують;
- 2) своєчасно надавати відповідно до законодавства іншим державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків;
- 3) викладати інформаційні матеріали та повідомлення чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття.

Крім того, дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ.

Щодо відповідальності. Пряма норма щодо відповідальності державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування за порушення Загальних правил відсутня, проте у пункті 7 розділу I «Загальні положення», зокрема, зазначено, що «... керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення цих Загальних правил в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». Отже, за порушення вимог, встановлених Загальними правилами, встановлено дисциплінарну відповідальність з можливою перекваліфікацією в адміністративну або кримінальну. Проте, вид дисциплінарної відповідальності Загальними правилами не визначено [19], що вносить певний суб'єктивізм при оцінці порушень та визначення рівня відповідальності за них.

Комітет Міністрів Ради Європи схвалив і рекомендував для прийняття країнами – членами Ради Європи модельний Кодекс поведінки державних службовців. У цьому Кодексі відсутні принципи щодо професіоналізму державних службовців, адже кваліфіковану працю мають виконувати лише професійно підготовлені особи. Модельним кодексом, зокрема, передбачено, що «державний службовець повинен бути чесним, безстороннім і виконувати свої повноваження найкращим чином, виходячи з навичків, чесності та розуміння, беручи до уваги публічні інтереси і ті обставини, що стосуються справи. Під час виконання своїх повноважень державний службовець не повинен діяти легковажно, на шкоду інтересам будь-якій особі, групі або органу і повинен брати до уваги права, обов'язки та відповідні інтереси всіх інших».

Україна також потребує прийняття свого Кодексу етичної поведінки державних службовців. Враховуючи євроцентричність розвитку державного управління, цей кодекс повинен ґрунтуватися на європейському модельному Кодексі поведінки державного службовця, повинен мати в своїй основі загальноприйнятту мораль та конкретизувати її відповідно до специфіки службових обов'язків.

Висновки

Підсумовуючи, варто зауважити, що прийняття етичного кодексу є проявом моральної свободи осіб, які служать на користь народові України. А сам факт створення етичного кодексу, його широке обговорення в межах на всіх ланках державного управління, урочисте прийняття послуговуватиме підвищенню рівня управлінської моралі й формуванню управлінської етики.

Професійна етика – це прагматичний засіб, її мета полягає в тому, щоб відмовитися від етики слухняності й віддати перевагу професійній етиці переконання й відповідальності перед громадянами. Досягнення такої мети потребує перебудови організації з використанням адміністративно-правових засобів. Система етичних стандартів характеризує й оцінює поведінку такого службовця з точки зору загальноприйнятих суспільних і, насамперед, загальнолюдських моральних цінностей, принципів і норм. Їхнє дотримання дозволяє публічному службовцеві гідно (бездоганно) виконувати свій професійний і громадянський обов'язок.

Саме тому встановлення чітких етичних правил поведінки державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування, депутатів різних рівнів із одночасним визначенням їх відповідальності за порушення правил етичної поведінки сприятиме формуванню усвідомлення ним своїх обов'язків, забезпечить ефективність їх професійної діяльності.

Список використаної літератури

1. Василевська Т. Е. Етичні аспекти реформування системи державної служби. Демократичне врядування. 2011. Випуск 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_18
2. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. Тернопіль: Астон. 2007. 398 с.
3. Товмач А. С. Питання етики державних службовців. Форум права. 2015. № 2. С. 159–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

4. Лопушинський І. П. Роль етичних кодексів державних службовців у вирішенні сучасних управлінських завдань. Координати управління: збірник наукових праць Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу. Вип.2. Івано-Франківськ «Місто НВ», 2012. С.6-28.
5. Романенко Є. О. Нові стандарти етики державних службовців. Публічне урядування. 2016. № 1. С. 71-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_1_8
6. Янюк Н. Актуальні питання у регулюванні питань професійної етики. Вісник Львівського університету. Серія юридична: зб. наук. праць. 2013. Вип. 57. 384 с. С. 203–209.
7. Ребкало В., Шахов В. Культура владних відносин. Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. пр. Одес. регіон.ін-ту держ. упр. 2006. Вип 3 (27). С.25-35.
8. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
10. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
13. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>
14. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
15. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17 травня 2012 року № 4722-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4722-17#Text> [втратив чинність]
16. Про запобігання корупції: Закон країни від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#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 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
18. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10#Text>
19. Сторінка антикорупціонера: погляд із середини на деякі актуальні питання. Правила етичної поведінки. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/august/issue-8/article-38621.html>

References

1. Vasylevska T. E. (2011). Etychni aspekty reformuvannya systemy derzhavnoyi sluzhby. Demokratychnе vryaduvannya, Issue 7, Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_18 (Accessed 19 July 2020).
2. Rudakevych M. I. (2007). Profesiynna etyka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriya i praktyka formuvannya v umovakh demokratyzatsiyi derzhavnoho upravlinnya: Monograph, Ternopil: Aston, 398 p.
3. Tovmach A. S. (2015). Pytannya etyky derzhavnykh sluzhbovtziv. Forum prava. № 2, pp. 159–162. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (Accessed 19 July 2020).
4. Lopushyns'kyu I. P. (2012). Rol' etychnykh kodeksiv derzhavnykh sluzhbovtziv u vyrishenni suchasnykh upravlins'kykh zavdan'. Koordynaty upravlinnya: zbirnyk naukovykh prats' Ivano-Frankivs'koho natsional'noho tekhnichnoho universytetu nafty i hazu. Vyp.2. Ivano-Frankivs'k «Misto NV», pp.6-28.
5. Romanenko Y. O. (2016). Novi standarty etyky derzhavnykh sluzhbovtziv. Publichne uryaduvannya. № 1, pp. 71–77. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_1_8 (Accessed 19 July 2020).
6. Yanyuk N. (2013). Aktual'ni pytannya u rehulyuvanni pytan' profesiynoyi etyky. Visnyk L'vivs'koho universytetu. Seriya yurydychna: zb. nauk. prats'. Vyp. 57, pp. 203–209.
7. Rebkalo V., Shakhov V. (2006). Kul'tura vladnykh vidnosyn. Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. Zb. nauk. pr. Odес. rehion.in-tu derzh. uпр. Vyp 3 (27), pp. 25-35.
8. Konstytutsiya Ukrayiny (1996): Osnvnyy Zakon Ukrayiy vid 28 chervnya 1996 roku. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 19 July 2020).
9. Pro derzhavnu sluzhbu 2015): Zakon Ukrayiny vid 10 hrudnya 2015 roku, № 889-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Accessed 19 July 2020).
10. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya (2001): Zakon Ukrayiny vid 7 chervnya 2001 roku, № 2493-III. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (Accessed 19 July 2020).

11. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini (1997): Zakon Ukrainy vid 21 travnya 1997 roku, № 280/97-ВР. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 20 July 2020).
12. Pro status deputativ mistsevykh rad (2002): Zakon Ukrainy vid 11 lypnya 2002 roku, № 93-IV. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (Accessed 20 July 2020).
13. Pro mistsevi vybory (2015): Zakon Ukrainy vid 14 lypnya 2015 roku, № 595-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text> (Accessed 20 July 2020).
14. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya (2015). Strassburg, 15 zhovtnya 1985 roku. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (Accessed 20 July 2020).
15. Pro pravyla etychnoyi povedinky (2012): Zakon Ukrainy vid 17 travnya 2012 roku, № 4722-VI. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4722-17#Text> (Accessed 20 July 2020) [vtratyv chynnist'].
16. Pro zapobihannya koruptsiyi (2014): Zakon krayiny vid 14 zhovtnya 2014 roku, № 1700-VII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (Accessed 21 July 2020).
17. Pro zatverdzhennya Zahal'nykh pravyl etychnoyi povedinky derzhavnykh sluzhbovtsiv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya (2016): Nakaz Natsional'noho ahent'stva Ukrainy z pytan' derzhavnoyi sluzhby vid 05.08.2016, № 158. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16 #Text> (Accessed 21 July 2020).
18. Pro zatverdzhennya Zahal'nykh pravyl povedinky derzhavnoho sluzhbovtsya (2010): nakaz Holovnoho upravlinnya derzhavnoyi sluzhby Ukrainy vid 04.08.2010, № 214. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10#Text> (Accessed 21 July 2020).
19. Storinka antykoruptsionera (2018). Pohlyad iz seredyny na deyaki aktual'ni pytannya. Pravyla etychnoyi povedinky. Available at: <https://i.factor.ua/eng/journals/ds/2018/august/issue-8/article-38621.html> (Accessed 21 July 2020).