

Т. П. Мельничук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ЕТИЧНІ ОБОВ'ЯЗКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОФЕСІЙНОГО СТАТУСУ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено етичним обов'язкам публічних службовців. Досліджено обов'язки публічних службовців як елемент професійного статусу, визначено місце етичних норм серед норм законодавства про публічну службу. Проаналізовано досвід європейських країн у вказаному напрямі, визначено його позитивні риси. Аргументовано замість комплексного акту – Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – прийняти Кодекс етичної поведінки державних службовців України.

Ключові слова: правовий статус, публічні службовці, етичні обов'язки, етична поведінка, Кодекс етичної поведінки.

Постановка проблеми. Підготовка компетентного професійного персоналу, здатного до продуктивної роботи, є наразі запорукою досягнення завдань, які ставляться перед державною службою України. Без кваліфікованих службовців, здатних ефективно виконувати свої професійні обов'язки, жодна державна установа та організація не зможуть створити дієві структури.

Суттєвою характеристикою правового статусу державного службовця, його основним ядром і елементом, який створює всю систему статусу, є права та обов'язки. При цьому державно-правове регулювання етичних обов'язків службовців – особливо важлива сфера. Отож, актуальність теми дослідження зумовлена існуванням складних і суперечливих процесів становлення етико-зобов'язального статусу державного службовця в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні проблеми та особливості статусу державного службовця в Україні висвітлено у роботах таких авторів, як Ю.П. Битяк, К.О. Ващенко, В.А. Гошовська, Л.П. Дядечко, М.І. Іншин, Н.І. Кабушкін, А.А. Крилов, У.І. Ляхович, Л.І. Михайлова, Н.М. Неумивайченко, О.Ю. Оболенський, Г.О. Пономаренко,

Ф.І. Хміль, Г.В. Щокін та інших. У своїх роботах автори досліджують сутність і зміст поняття правового статусу державного службовця в Україні, державно-службові відносини, відображають особливості управління, зумовлені впливом різних чинників і систем структурної організації державної установи, пропонують різні методичні підходи до оцінки діяльності публічних службовців.

При цьому питання, пов'язані з розробкою саме етичних обов'язків як основного елемента професійного статусу публічного службовця в Україні, вимагають більш детального дослідження, хоча певні аспекти досліджені такими вченими, як О.М. Бериславська, Н.О. Богданова, Б.А. Гаєвський, Т.В. Глух, В.В. Мінаєва, Л.В. Прудиус, М.І. Рудакевич, С.І. Синенко, Н.Г. Сорокіна, О.В. Токар-Остапенко та іншими.

Проте сьогодні ще дослідженими мало залишаються такі аспекти організації зобов'язальних державно-службових відносин у державних органах, як установа чіткого переліку обов'язків публічних службовців, градація загальних та службових (професійних, етичних) обов'язків публічних службовців, необхідність існування типових професійних характеристик посад публічних службовців та деякі інші.

Мета статті – комплексне осмислення обов'язків публічних службовців як основного структуроутворювального елемента професійного статусу в зарубіжних країнах, а також удосконалення державного регулювання обов'язків публічних службовців.

Виклад основного матеріалу. Державно-правовий статус (як одна з найважливіших політико-юридичних категорій) нерозривно пов'язаний із соціальною структурою суспільства, політичними характеристиками держави, рівнем правової свідомості, станом правопорядку. Складні зв'язки, які виникають між державою та індивідом, фіксуються у особливій формі – прав та обов'язків, що утворюють правовий статус людини і громадянина.

Так, Р.С. Мартинюк наводить таке визначення: «Правовий статус людини і громадянина – це система прав і обов'язків, законодавчо закріплювана державою в основному законі та поточному законодавстві» [7, с. 54]. А. Шмітт також вважає, що «...правовий статус особи – це система суб'єктивних прав і обов'язків особи, що закріплені в чинному законодавстві України» [17, с. 19].

Отже, поняття «обов'язок», «юридичний обов'язок», «службовий обов'язок» розглядаються як основні категорії статусу людини і громадянина. Обов'язок людини – це необхідне правило певної поведінки, яке об'єктивно зумовлене конкретними потребами існування та розвитку як самої людини, так й інших людей, суспільства, народу, нації. Закріплені у конституції та інших актах обов'язки визначаються як конституційні зобов'язання людини і громадянина відповідної держави. Як і права, обов'язки людини стосуються найважливіших сфер життєдіяльності її та суспільства, де вона проживає і стосуються реалізації соціальної, політичної, економічної, правової, культурної та інших сфер діяльності.

Законодавство про державну службу практично всіх розвинутих країн чітко визначає, чого слід вимагати від кожного державного службовця, тому обов'язкам надається детальне регламентування.

Справа у тому, що саме обов'язки публічних службовців, на відміну від

інших громадян держави, є основним елементом професійного статусу. Не можна розглядати проходження державної служби, не визначивши таку категорію, як «обов'язки» державного службовця.

Так, Ю.А. Ведерніков та В.К. Шкарупа називають загальні обов'язки держслужбовців, передбачені нормами законодавства про працю, надаючи їм значення законодавчих приписів [3, с. 96]. В. Костюк виділяє такі особливості правового статусу державних службовців у трудових відносинах: забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до компетенції, недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина, безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників, збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню, постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації, сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі [6, с. 190].

Окремо варто виділити етичні обов'язки публічних службовців у європейських країнах, адже проблема формування довіри між державними службовцями та громадянами є ключовою у морально-правовому регулюванні поведінки публічних службовців. Довіру громадськості до державної служби можна підтримувати тільки неупередженими та добросовісними діями. Недооцінка морально-професійних обов'язків публічних службовців призводить до деформації всієї системи державного управління. Адже якщо у державного службовця-професіонала відсутні стійкі моральні позиції, зорієнтовані на суспільні та державні інтереси, то результати його діяльності будуть вкрай негативними для суспільства. Тобто державний службовець виконуватиме свої обов'язки цілком професійно, але в особистих чи вузьких групових інтересах.

Такий «професіоналізм» є руйнівним. Державний службовець має служити

народові й державі, саме державні інтереси ставити якнайвище. Це його першочерговий обов'язок, право і справа честі [4, с. 92–95].

Організуюючи систему публічної служби, держава використовує правові інструменти. Моральні ж риси формуються вихованням та залишаються здебільшого поза межами права. Проте це не належить до певних категорій працівників – педагогічних працівників, публічних службовців. Для них актуальною є наявність законодавчих актів, спрямованих на зміцнення моральних основ, виховання та впровадження морально-етичних норм поведінки.

Право нерідко представляють саме у вигляді юридично оформленої моральності, оскільки воно засновується на моралі та за своєю сутністю не може бути аморальним. Тому в багатьох міжнародних актах оцінки права і моралі публічних службовців збігаються.

Так, Основні принципи незалежності судових органів 1985 року встановлюють, що принцип незалежності судової влади наділяє суди правом і обов'язком забезпечувати справедливість судового розгляду та повагу прав сторін (п. 6). Окрім того, п. 10 Основних принципів передбачає, що судді мусять мати високі моральні якості й здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію в галузі права [8, с. 28–31].

Аналогічне положення було пізніше закріплено і в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів (1994 р.) п. 2 с) якої передбачає, що всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, а відбір та кар'єра суддів – на основі заслуг, беручи до уваги кваліфікацію, чесність, здібності та вміння [12, с. 10–11].

Етика публічних службовців у країнах ЄС формується згідно із Страсбурзькою рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи (травень, 2000) щодо унормування поведінки публічних службовців [11, с. 713–735]. Цією Рекомендацією було запропоновано Модельний Кодекс поведінки публічних службовців, відповідно до якого мали бути розроблені національні кодекси країн ЄС.

Так, відповідно до ст. 4 цього Кодексу, публічний службовець має виконувати свої обов'язки відповідно до закону і з тими законними інструкціями й етичними стандартами, що стосуються його/її функції. Публічний службовець має діяти в політичній нейтральній манері і не має намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям публічної влади.

Перебуваючи на службі, державні службовці підпадають під спеціальний етичний правовий режим, який відрізняється від загальних норм права для пересічних громадян.

Основні обов'язки державного службовця України визначено відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [9]. Ними є такі: дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі закону, поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина, з повагою ставитися до державних символів України, професійно виконувати свої посадові обов'язки та інші. Одним із цих обов'язків є дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки.

Такі етичні обов'язки публічних службовців як основний елемент професійного статусу встановлено у праві багатьох європейських країн.

Так, у Великобританії цивільна служба розглядається як «почесний обов'язок шляхетних осіб», знак довіри до них із боку суспільства. Британські цивільні службовці можуть брати участь у політичній, громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх обов'язків, а свої політичні погляди цивільні службовці не можуть використовувати під час виконання посадових обов'язків. У Великобританії накладено численні заборони на здійснення державними службовцями інших функцій, щоб це не заважало основній діяльності та виконанню обов'язків за посадою.

Для чиновників є практика щорічних звітів виконання своїх функціональних обов'язків, які складаються на рівні міністерств. Кожен звіт готується чиновником, який стоїть на

одну-дві сходинки вище щодо осіб, указаних у звіті. Звіти здаються в Раду з просування міністерства, її члени призначаються міністром, останній також ухвалює остаточне рішення про підвищення по службі чиновників. Тому просування по службі і переміщення із міністерства в міністерства, із групи в групу в англійській цивільній службі ускладнене [15, с. 209–210].

У Великобританії поведінка цивільних службовців також регламентується окремим етичним Кодексом державного службовця. Кодекс містить дві частини: 1) вимоги до службової діяльності міністрів; 2) вимоги до решти службовців. Його своєрідність полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, починаючи від надання послуг населенню і завершуючи політичними консультаціями міністрам, а з іншого – визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів [14, с. 131].

Його поява зумовлена тим, що на початку 1960-х років цивільна служба Великобританії стала піддаватися критиці за неефективність і марнотратство. У Великобританії розгорнулася дискусія щодо відносних переваг організацій державного і приватного секторів. Управління приватного сектора стало протиставлятися адміністрації державного. Це привело до реформ 1980-х років – трансформування системи державного управління на засадах філософії «вільного ринку» [13].

У Франції етика державного службовця означає повагу до закону. У цій країні виділяють чотири умови успіху функціонування етичних кодексів на основі зарубіжного досвіду та реалізують їх у французькій практиці: 1) усвідомлення реальної потреби в закріпленні етичних норм; 2) участь державних службовців у розробленні кодексу; 3) розроблення практичних рекомендацій з упровадження етичних вимог і опрацювання в процесі етичної освіти; 4) участь керівництва організації у цьому русі [2, с. 106].

У Польщі 11 жовтня 2002 року прийнято Кодекс етики цивільної служби, в якому впроваджено принципи публічного добра, інтересів громадян, нейтральності, орієнтації на професіоналізм. Кодекс відображає основні етичні норми, якими

мають керуватися всі польські цивільні службовці: політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які було покладено у створення Кодексу етики цивільної служби Польщі. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер [16, с. 260].

Під час підготовки публічних професійних службовців у Фінляндії розроблено дві групи вимог – приписані та загальнолідерські. До приписаних (формальних) вимог відносять вищу освіту, професіоналізм, управлінські здатності, досвід роботи на державних посадах. А до лідерських – уміння працювати у колективі та комунікабельність, здатність до самовдосконалення та саморозвитку, а також етичну поведінку [1].

Міжнародні організації та програми, наприклад програма «Sigma», також дають свої визначення та погляди на етичні обов'язки публічних службовців як елемент професійного статусу.

Так, під час обстеження «Sigma» встановлено, що Естонія і Литва досягли більших успіхів, ніж інші країни, у тому, що стосується складання програм підвищення кваліфікації старших чиновників. Як уважає Н.Г. Діденко, це сталось тому, що нова адміністративна культура впроваджувалася в рамках підвищення кваліфікації з акцентом на єдність дій шляхом розуміння всіма державними службовцями своїх соціальних ролей, усвідомлення і прийняття ними спільних цінностей і норм. Для управління процесом удосконалення адміністративної етики було запроваджено методи етичного навчання, зважаючи на «Рекомендації щодо вдосконалення етичної поведінки в державній службі», опубліковані у 1998 р. Організацією з економічного співробітництва та розвитку [5, с. 138].

Велике значення для результативності реформування етизації публічної служби Польщі також відіграли залучені експерти, які діяли у межах програми «Sigma».

Висновки і пропозиції. Поряд із загальними обов'язками як найманих пра-

цівників для публічних службовців установлено службові (додаткові) обов'язки, серед яких слід виділити етичні. Практика та досвід європейських країн показує, що значення етичних вимог для публічних службовців у вказаних кодифікованих актах проявляється в тому, що ці акти спрямовані на створення сприятливих умов для зміцнення етичної репутації публічних службовців, підвищення морального авторитету публічної служби, інформування громадян про поведінку, яку слід очікувати від публічних службовців.

На рівні ЄС ухвалено низку рекомендацій стосовно кодексів етичної поведінки для публічних службовців. У Великобританії також діє відповідний Кодекс.

У нашій державі етична поведінка державних службовців регулюється лише Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 [10].

Сам документ доволі невеликого обсягу та не враховує (або враховує не у повному обсязі) такі вагомні обов'язки, прийняті у Європейському Співтоваристві, зокрема у Рекомендації № R (2000) 10, як підзвітність своєму безпосередньому керівнику, якщо інше не передбачено законом, доведення до відома, неприйняття подарунків, реакція на неналежні пропозиції, перевірка чесності, обов'язки після залишення публічної служби. Хоча при цьому слід ураховувати, що на рівні нормативно-правових документів майже не можна скласти вичерпного переліку моральних правил для публічних службовців, адже багато дій за своєю сутністю не зможуть та не будуть регулюватися нормами права, оскільки регулюються тільки нормами моралі, що знову ж на перший план виводить моральний облік публічного службовця, а не механічне виконання ним моральних обов'язків.

Крім того, на наш погляд, сьогодні непринятно ототожнювати етичні обов'язки державних службовців з етичними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування. Відмінності доволі значні, хоча вони є представниками публічної служби. Якщо посадові особи місцевого самоврядування пред-

ставляють територіальні громади, тобто села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, інших адміністративно-територіальних одиниць, то державні службовці представляють державу в цілому.

Так, пропонуємо замість комплексного акту – Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – прийняти Кодекс етичної поведінки державних службовців України.

Крім того, необхідним є подальше впровадження розроблених програмою «Sigma» принципів та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про етичні обов'язки публічних службовців в Україні.

Список використаної літератури:

1. Антонова О.В. Європейський досвід формування стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_28.
2. Бериславська О.М., Мінаєва В.В. Європейський досвід етизації державної служби та її актуальність для України. *Правові новели*. 2014. № 2. С. 104–108.
3. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
4. Гаєвський Б.А., Ребкало В. Культура державного управління: організаційний аспект: моногр. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 144 с.
5. Діденко Н.Г. Використання досвіду підвищення кваліфікації державних службовців країн ЦСЄ як фактор реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 5–6 листопада 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. Київ: НАДУ, 2015. С. 138–139.*
6. Костюк В. Актуальні питання правового статусу державних службовців у трудових відносинах. *Наукові записки. Серія «Право» / редкол.: В.Б. Ковальчук та ін. Острого: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2005. Вип. 6. С. 188–192.*
7. Мартинюк Р.С. Права людини. Острого: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2003. 90 с.

8. Основні принципи незалежності судових органів. Права людини і професійні стандарти для юристів. Амстердам-Київ: Укр.-Америк. бюро захисту прав людини, 1996. С. 28–31.
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
10. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року за № 1203/29333. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.
11. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам членам щодо кодексів поведінки для публічних службовців : Прийнята Комітетом Міністрів на 106-й Сесії 11 травня 2000 року. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А.В. Кірмач, В.П. Тимошук, М.В. Фігель та ін.; за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 713–735.
12. Рекомендація R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів. *Вісник Верховного Суду України*. 1997. № 4. С. 10–11.
13. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки = Reforming UK Government's Structure. Британська Рада. Київ, 2001. 19 с.
14. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: моногр. Тернопіль: АСТОН, 2007. 400 с.
15. Скороход Н.М. Особливості підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (на прикладі Великої Британії, Німеччини, Франції). Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 1 (10). С. 209–213.
16. Сорокіна Н.Г. Етичні аспекти в діяльності інституту публічної служби : досвід Польщі. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: Матеріали 11-ї регіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15 травня 2014 р.) / ред. колегія: Л.Л. Прокопенко (голов. ред.) та ін. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 260–262.
17. Шмітт А. Правовий статус особи в Україні: де-юре та де-факто. *Право України*. 2005. № 2. С. 19–20.

Мельничук Т. П. Етические обязанности публичных служащих как элемент их профессионального статуса: опыт европейских стран и их внедрение в Украине

Статья посвящена этическим обязанностям публичных служащих. Исследованы обязанности публичных служащих как элемент их профессионального статуса, определено место этических норм среди норм законодательства о публичной службе. Проанализирован опыт европейских стран в указанном направлении, отмечено его положительные черты. Аргументировано вместо комплексного акта – Общих правил этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления – принять Кодекс этического поведения государственных служащих Украины.

Ключевые слова: правовой статус, публичные служащие, этические обязанности, этическое поведение, Кодекс этического поведения.

Melnychuk T. Ethical review of public servants as their professional status: experience of European countries and its implementation in Ukraine

The article is devoted to ethical duties of public servants. The duties of public servants as an element of their professional status are investigated. The place of ethics among the norms of the public service law was determined. The experience of European countries in this direction is analyzed, its positive features are noted. The necessity of adopting the Code of Ethical Behavior of Civil Servants of Ukraine in place of a comprehensive act – General Rules of Ethical Behavior of Civil Servants and Local Self-Government Officials is argued.

Key words: legal status, public servants, ethical responsibilities, ethical behavior, Code of Ethical Conduct.