

9. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.

10.Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

УДК 342.98

**Даниленко Юлія Сергіївна**

канд. юрид. наук, доцент кафедри  
адміністративного і фінансового права,

Національний університет  
«Одеська юридична академія»

## **ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ.**

У статті визначено змістовне наповнення правил етичної поведінки державних службовців. Окрему увагу приділено висвітленню питань щодо з'ясування поняття та сутності етики поведінки державних службовців. Охарактеризовано та проаналізовано особливості правового регулювання правил етичної поведінки державних службовців та визначено проблемні аспекти їх закріплення. Виокремлено три групи правил етичної поведінки державних службовців в залежності від змістовного наповнення: 1) інформаційні; 2) організаційні; 3) особистісні.

*Ключові слова:* етика, етика поведінки, правила етичної поведінки, державна служба, державний службовець

The article defines meaningful content of the rules of ethical behavior of public servants. Particular attention is paid to the clarification of issues regarding of the concept and essence of professional ethics of public servants. The peculiarities of legal regulation of the rules of ethical behavior of public servants have been characterized and analyzed. Problematic aspects of regulation

of ethical behavior of public servants are determined. The following three groups of rules of ethical behavior of public servants are distinguished, depending on the content: 1) informational; 2) organizational; 3) personal.

*Key words:* ethics, ethics of behavior, rules of ethical behavior, public service, public servant

**Постановка проблеми.** Здійснення адміністративної реформи та адаптація інституту державної служби до європейських стандартів обумовлюють необхідність покращення морально-етичного клімату у державній службі. Формування правил етичної поведінки державних службовців не здійснюється стихійно, а відзначається поступовим виникненням уявлень про загальні вимоги щодо дотримання у державній службі норм професійної етики. Як наслідок, результатом є розробка відповідних правил і їх закріплення на нормативному рівні. Уявляється, що закріплення та регламентування правил етичної поведінки державних службовців покликане: по-перше, сприяти запобіганню вчиненню державними службовцями корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; по-друге, забезпечити підвищення рівня службової дисципліни під час проходження служби в органах державної влади; по-третє, підвищити особисту відповідальність державних службовців за виконання ними службових обов'язків.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання етики поведінки державних службовців певною мірою досліджувалося у теорії адміністративного права, зокрема В.Б. Авер'яновим, Д.М. Бахрахом, Ю.П. Битяком, Л.Р. Білою-Тіуною, Т.Е. Василевською, М.І. Іншиним, С.В. Ківаловим, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравцем, О.Ю. Оболенським, М.І. Рудакевич, В.П. Тимошуком, І.М. Пахомовим, О.С. Продаєвичем та ін. Безперечно, їхні наукові доробки мають важливе значення для теорії адміністративного права і є методологічним підґрунтям для подальших досліджень. Водночас, суттєві зміни в законодавстві про державну службу, насамперед прийняття нових Законів України «Про державну

службу» і «Про запобігання корупції», затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Загальні правила етичної поведінки), зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики.

**Мета статті** полягає у змістовній характеристиці правил етичної поведінки державних службовців на основні положень теорії адміністративного права, досліджень вчених із визначеної проблематики, чинного законодавства та практики функціонування інституту державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «етика» походить від слова «ethos» та перекладається як побут, звичаї, характер. Етика за своєю природою є філософським знанням про мораль та моральність, їх сутність та місце в житті людини. Крім того, етику розглядають як певні моральні засади і цінності, що діють у межах конкретної професії чи виду діяльності, особливим професійним видом якої є етика поведінки державних службовців [8, с. 84].

В загальному розумінні етика поведінки державного службовця – це система етичних норм та принципів, встановлений порядок дій, правил та взаємовідносин у державно-службових відносинах, що базуються на ціннісних засадах державної служби та усвідомленні державним службовцем свого професійного призначення. Умовно етику поведінки державних службовців можна поділити на дві складові:

- а) теоретичну – комплекс набутих протягом життя етичних знань та моральних цінностей;
- б) практичну – установки до належної поведінки та застосування набутих знань у професійній діяльності.

Вбачається, що правовій та моральній оцінці підлягає лише конкретна діяльність з боку державних службовців. Етична поведінка державного службовця передбачає прийняття ініціативних і самостійних рішень, дії чи бездіяльність, що ґрунтуються на добрій волі, свідомості і відповідальності за їх наслідки [3, с. 70].

Етику поведінки державних службовців доцільно

розглядати не лише як сукупність правил поведінки службовців між собою, а передусім їх обов'язок проявляти високу культуру спілкування з іншими учасниками правовідносин, які не є у державно-службових взаємовідносинах із службовцем – з іншими громадянами [10, с. 195].

Дослідження правил етичної поведінки у державній службі обумовлюється такими факторами як:

1) державна служба повинна відповідати не лише правовим, але й етичним нормам;

2) правила етичної поведінки відіграють превентивну антикорупційну роль, оскільки сам факт їх дотримання забезпечує державного службовця від вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Тому, цілком справедливим є віднесення правил етичної поведінки до юридичних засобів запобігання корупції міжнародними та національними правовими актами (зокрема, ст.ст. 8, 11 Конвенції ООН проти корупції та розділом 6 Закону України «Про запобігання корупції»);

3) існування організаційних та професійних складових службової діяльності, які обумовлюють підвищене морально-етичне навантаження на державних службовців, вимагаючи окремої уваги до правил їх етичної поведінки. Серед таких складових варто відзначити наступні: «ефект акваріуму» (полягає у постійній увазі соціуму до службовці органів державної влади, що часто проявляється в спостереженні за їх поведінкою у позаслужбовий час, супроводжується більш високими критеріями оцінки їх моральності та призводить до стабільної психологічної напруги); неспеціалізовані звернення та надмірні очікування з боку приватних осіб; можливість протиріччя між автономною моральністю та публічним обов'язком; невідповідність соціальної місії публічної служби рівню її престижу та ін. [1, с. 333].

Характеризуючи етико-моральну сторону поведінки державних службовців, важливе значення відіграє нормативно-правове регулювання, оскільки законодавче закріплення етичних стандартів державної служби, з одного

боку, є свідченням свідомого прагнення держави закріпити в системі суспільних відносин моральні цінності, а з іншого – вказує на те, що право належить до рівня моральних цінностей [2, с. 5–13].

Особливості правового регулювання правил поведінки державних службовців пов'язані з тим, що вони повинні відповідати не лише приписам Конституції та положенням чинного законодавства про державну службу, а й нормам та принципам етики та моралі. При цьому, правові норми, що закріплюють правила етичної поведінки, не просто ґрунтуються на загальноприйнятій суспільством моралі, а й конкретизують її вимоги, у відповідності до специфіки службової діяльності.

Законом України «Про запобігання корупції» (розділом б) встановлюються узагальнені правила поведінки державних службовців, які одночасно, виступають правовою основою для кодексів та стандартів професійної етики усіх публічних службовців (поліцейських, суддів, прокурорів та ін.). Відповідно до зазначеного Закону державні службовці у своїй діяльності повинні додержуватися таких правил етичної поведінки:

а) дотримання пріоритету інтересів – державний службовець у своїй діяльності повинен уникати ситуацій за яких приватний інтерес буде переважати над державним, тобто усі дії спрямовуються виключно заради суспільного блага;

б) політична нейтральність – недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення державного службовця, відмова від демонстрації політичних поглядів і симпатій та переконань, заборона використання символіки політичних партій під час виконання своїх посадових обов'язків;

в) неупередженість – службова діяльність не повинна залежати від приватних інтересів та особистих поглядів та переконань державних службовців;

г) компетентність та ефективність – здатність державного службовця в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та

навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [6];

д) нерозголошення інформації – інформація конфіденційного характеру, якою володіє державний службовець у зв'язку із здійсненням посадових обов'язків, зберігається в таємниці та не розголошується, за виключенням випадків передбачених чинним законодавством;

е) утримання від виконання незаконних рішень та доручень – зазначене правило етичної поведінки не досягає рівня фундаментальної етичної засади державної служби, виступаючи як один із прикладних аспектів доброчесності та сумлінності службової діяльності.

Закріплення визначених правил етичної поведінки та надання їм правового характеру мають на меті реалізацію таких завдань як: забезпечення професійної і доброчесної поведінки державних службовців, підвищення вимог, які висуваються з огляду на те, що вказані службовці можуть: розпоряджатись матеріальними та людськими ресурсами; ухвалювати рішення, що здатні впливати на права та свободи приватних осіб; діяти в умовах реалізації формально не врегульованих законом дискреційних повноважень тощо [5, с. 268]. Через це дотримання правил етичної поведінки є важливою складовою професійної діяльності державних службовців.

Деталізація правил етичної поведінки державних службовців здійснюється на підзаконному рівні, а саме Загальними правилами етичної поведінки, які закріплюють та регламентують реалізацію посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування їх прав і обов'язків стосовно інших суб'єктів правовідносин, а також інформують представників громадськості про необхідну поведінку, яку вони можуть очікувати від державних службовців. Більше того, Загальні правилами етичної поведінки є узагальненням етичних вимог до поведінки державних службовців, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання службових обов'язків, та складається із шести

розділів, які відзначаються своєрідним інформаційним наповненням.

Аналіз Загальних правил етичної поведінки дає підстави усі етичні вимоги поділити в залежності від змістовного наповнення на такі три групи:

1) організаційні – містять перелік: а) основних обов'язків державних службовців, що впливають на етичність та моральність їх поведінки (своєчасне та неухильне виконання рішення державних органів, наказів (розпоряджень), доручень керівників; покращення державним службовцем своїх умінь, знань і навичок відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищення свого професійного та культурного рівня, удосконалення організації службової діяльності та ін.); б) особливостей використання службового становища (можливість використання свого службового становища державним службовцем виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників та заборона його використовувати в політичних цілях, передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями, або задля отримання неправомірної вигоди чи задоволення особистих інтересів); в) використання ресурсів держави (державні службовці у своїй діяльності зобов'язані раціонально і дбайливо використовувати державну і комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат, а також не допускати зловживань та використання державного майна або коштів у приватних інтересах; робочий час має використовуватись лише для виконання посадових обов'язків; надані ресурси повинні застосовуватися таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей та ін.) [4];

2) інформаційні – розкривають сутність прав та обмежень державного службовця щодо використання та обміну інформацією, що стала відомою у зв'язку з виконанням посадових обов'язків (забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом; у

разі наявності відомостей щодо загрози чи фактів неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом встановлюється обов'язок щодо негайного повідомлення про це безпосереднього керівника; дотримання встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ та ін.);

3) особистісні – передбачають дотримання державними службовцями таких правил: під час виконання своїх посадових обов'язків неухильно дотримуватися загально визнаних етичних норм поведінки; бути ввічливими та доброзичливими; дотримуватися правил високої культури спілкування (наприклад, не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації); з повагою ставитися до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб; не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог. Окрім цього, державні службовці у своїй діяльності повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими [4].

Видається, що Загальні правила етичної поведінки доволі поверхнево урегульовують питання етики державних службовців, зокрема без тлумачення змісту тих чи інших приписів, що призводить до можливості застосування посадовими особами розсуду у своїй службовій діяльності (як приклад, вимога щодо зовнішнього вигляду державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування містить зазначення необхідності носіння одягу офіційно-ділового стилю і відповідності загальноприйнятим вимогам пристойності. Натомість, виокремлення характеристик такого одягу відсутнє. Більше того, зовнішньо-поведінкова сторона взаємодії між людьми є швидше правилами службового етикету, ніж етики). Крім того, основна частина зазначеного нормативно-правового акта містить норми, що передбачаються Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а таким чином відбувається дублювання положень закріплених на



законодавчому рівні (як приклад, розділ 2 присвячено загальним обов'язкам державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування). Вбачається, що важливою умовою закріплення на нормативному рівні правил етичної поведінки державного службовця є вирішення проблеми оптимального співвідношення необхідності унормування службової діяльності та свободи особистості як посадової особи й громадянина, а отже, утвердження в системі публічного управління особистісної взаємодії.

Варто погодитися з думкою про те, що правила етичної поведінки державного службовця є зміцнюючим засобом у розвиткові нової системи демократичних відносин у державній службі. Цей процес є ланцюгом неперервних змін на шляху до більш досконалого суспільства, які щоразу вимагають нових правил поведінки. Тому етика державних службовців – це не стан, якого повинні досягти службовці, а неперервний процес етичного самоудосконалення. Орієнтиром для нього є етичні норми, що допомагають визначати цілі і способи, якими державний службовець повинен користуватися, щоб виконати службовий обов'язок [9, с. 3].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що на нормативному рівні закріплено систему правил етичної поведінки, що виконують пізнавальну, регулятивну та ціннісно-орієнтаційну функції, формалізують та уніфікують вимоги до поведінки державних службовців шляхом: закріплення стандартів поведінки посадових осіб органів державної влади; визначення морально-етичного клімату, який повинен формуватися у тій чи іншій сфері виконання службових або представницьких повноважень; інформування суспільства про стандарти взаємодії представників громадськості із державними службовцями.

#### **Література:**

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

2. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. Київ, 2013. № 2. С. 5–13.

3. Даниленко Ю. С. Стан правового регулювання етики поведінки державних службовців в Україні. *Вісник Чернівецького факультету: зб. наук. праць НУ «ОЮА»*. Чернівці, 2015. № 4. С. 66–78.

4. Загальні правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 1.05.2019 р.).

5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с.

6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 1.05.2019 р.).

7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 1.05.2019 р.).

8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.

9. Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського союзу. *Державне управління теорія та практика*. Київ, 2010. № 1. С. 73–79.

10. Янюк Н. В. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. *Вісник Львівського університету: сер.: Юридична*. Львів, 2014. Вип.59. С. 194–199.