

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПРАВИЛ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У ЦЬЙ СФЕРІ

SYSTEMATIZATION OF RULES OF PROFESSIONAL ETHICS OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE AND INTERNATIONAL STANDARDS IN THIS AREA

Луценко О.С.,

аспірант кафедри трудового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано нормативно-правове регулювання правил професійної етики державних службовців в Україні та узагальнено міжнародні стандарти в цій сфері. Обґрунтовано необхідність розроблення та прийняття Правил професійної етики державних службовців та Закону України «Про дисциплінарні проступки державних службовців».

Ключові слова: правила професійної етики, державні службовці, обов'язки державних службовців, дисциплінарний проступок, припинення державної служби.

В статье проанализировано нормативно-правовое регулирование правил профессиональной этики государственных служащих в Украине и обобщены международные стандарты в этой сфере. Обоснована необходимость разработки и принятия Правил профессиональной этики государственных служащих и Закона Украины «О дисциплинарных проступках государственных служащих».

Ключевые слова: правила профессиональной этики государственных служащих, обязанности государственных служащих, дисциплинарный проступок, прекращение государственной службы.

The article analyzes the legal regulation of the rules of professional ethics of civil servants in Ukraine and generally of international standards in this area. The necessity of the development and adoption of the Rules of professional ethics of civil servants and the law of Ukraine «About disciplinary offences of the civil servants».

Key words: rules of professional ethics of civil servants, senior civil servants, disciplinary misconduct, termination of state service.

Постановка проблеми. Одним із питань реформування державної служби, яке потребує подальшого вивчення та вдосконалення, є нормативне врегулювання вимог професійної етики державних службовців. Проте не лише визначення морально-етичних засад службової поведінки державних службовців, а й законодавче закріплення механізму їх запровадження і дотримання має велике суспільне значення та є однією з головних задач сучасного розвитку державної служби. Особливої актуальності це питання набуває саме із прийняттям нового Закону України «Про державну службу» [1].

Виклад основного матеріалу. Вітчизняний законодавець прийняв низку нормативних актів, що регулюють питання етики державних службовців, як-от:

– Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2];

– Закон України «Про правила етичної поведінки» [3];

– Загальні правила поведінки державного службовця [4];

– Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належать оформлення та видача документів, що посвідчують особу [5];

– Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [6];

– Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами [7];

– Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України [8] та ін.

Як бачимо, ці акти є різними за юридичною силою – в одних випадках правове регулювання професійної етики державних службовців здійснюється на рівні законів та кодексів, а в інших – на рівні правил. Проте всі вони, по суті, визначають лише основи етичної поведінки державних службовців, не конкретизуючи і не розвиваючи їх. Разом із тим зауважимо, що наявність численних нормативних актів із цих питань ускладнює їх застосування, крім того, положення проаналізованих актів у своїй більшості дублюються, що ще раз ставить під сумнів доцільність їх існування. Звісно, нормотворець керувався прагненням досягти високого рівня професіоналізму, політичної неупередженості, дисциплінованості, компетентності та ефективності державних службовців України. Проте чи дійсно ці нормативні акти стануть ефективними на шляху до формування високоморальних державних службовців?

Встановивши чіткі рамки професійної етики державних службовців, ми розумітимемо, якої поведінки слід вимагати та які діяння будуть суперечити морально-правовим нормам. У зв'язку із цим, на нашу думку, говорити про порушення правил професійної етики державних службовців можна лише в разі конкретних порушень. Неможна говорити про таке порушення державних службовців, оцінюючи загальну поведінку службовця, має бути конкретний прояв вчинку.

На підставі зазначеного вважаємо, що розроблення та прийняття спеціального законодавчого акту стосовно поведінки державних службовців

є необхідним, оскільки це дасть можливість, по-перше, згрупувати вимоги до поведінки в конкретних нормах; по-друге, встановити певне співвідношення між моральною та правовою відповідальністю за порушення чітко визначених правил поведінки; по-третє, вдосконалити юридичну відповідальність за недотримання правил поведінки службовцями. Проте такий акт має містити достатньо конкретні приписи для того, щоб їх використовувати в будь-якій ситуації, яка може виникнути. Тому, на наше переконання, можливим вирішенням вказаної проблеми може слугувати: по-перше, прийняття Закону України «Про дисциплінарні проступки державних службовців», який встановив би основи притягнення до відповідальності державних службовців за вчинення дисциплінарних проступків; службові обов'язки; систему дисциплінарних проступків та стягнень за їх вчинення; види та порядок накладення дисциплінарних стягнень; характеристику об'єктивної сторони кожного проступку; дисциплінарне провадження; по-друге, прийняття на державному рівні Правил професійної етики державних службовців, які мають затверджуватися законом і поширюватися на всіх державних службовців, а на основі них слід розробляти на локальному рівні в кожному державному органі правила поведінки, які враховували б специфіку діяльності цього органу, конкретні посадові обов'язки службовця та детально регулювали б питання етичної поведінки відповідного службовця.

Як наголошує О.М. Ярошенко, норми міжнародних договорів, як правило, безпосередньо не впорядковують трудові відносини, а встановлюють певні стандарти в царині праці, які через імплементацію до національного законодавства кожної країни, яка бере в них участь, конкретизуються й наділяються певним правовим механізмом реалізації [9, с. 69–70].

У ст. 8-1 Кодексу законів про працю України [12] зазначається, що якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, у яких бере участь Україна, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди.

У Методичних рекомендаціях щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України [13], теж звертається увага, що під час розроблення законопроекту слід враховувати:

– норми чинних міжнародних договорів України, які стосуються теми законопроекту;

– положення Угоди про партнерство та співробітництво між

Україною та Європейськими Співтовариствами [14], (ратифіковано Верховною Радою України 10 листопада 1994 року [15]) зважаючи на її значення для реалізації проголошеного Україною курсу на європейську інтеграцію;

– основні положення законодавства ЄС, якщо предмет правового регулювання законопроекту віднесено до пріоритетних сфер адаптації законодавства відповідно до Концепції адаптації або рішень Міжвідомчої координаційної ради з адаптації зако-

нодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Тому викликає інтерес вивчення міжнародних актів, що регламентують правила професійної етики державних службовців. Вимога про необхідність реалізації повноважень державного службовця в рамках правил професійної етики ґрунтується на правах і свободах, які має гарантувати держава. Приміром, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [16] (ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 року [17]) органи державної влади не можуть втручатись у здійснення кожною особою права на повагу до приватного й сімейного життя, до житла і кореспонденції.

Правове регулювання професійної етики державних службовців розроблялося Організацією Об'єднаних Націй. Зокрема, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (International Code of Conduct for Public Officials) (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року) [18] визначає основні принципи поведінки державних службовців: ефективність, компетентність, уважність, справедливість, безсторонність. Кодекс встановлює основні правила попередження конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи і зобов'язання, прийняття подарунків, користування конфіденційною інформацією.

Вагомим у формуванні стандартів професійної етики державних службовців є внесок і Ради Європи. У Рекомендації N R(2000)10 Комітету міністрів Ради Європи про кодекси поведінки для державних службовців (прийнята на 106-й сесії Комітету міністрів 11 травня 2000 року) [19] вказується, що урядам держав-членів при дотриманні національного законодавства і принципів, що регулюють діяльність державних службовців, слід сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для державних службовців, керуючись Модельним кодексом поведінки для державних службовців (Model Code of Conduct for Public Officials), що є додатком до вказаної Рекомендації.

Модельний кодекс не лише називає принципи поведінки, але й характеризує належну поведінку державного службовця, містить низку приписів про доведення до відома уповноважених осіб про порушення у сфері встановлених правил поведінки. Особливістю Модельним кодексом поведінки для державних службовців є наголос на взаємні обов'язки державних службовців та їх керівників: 1) відповідальність за виконання своїх функцій відповідно до політики та цілей державного органу; 2) відповідальність за дії персоналу, якщо він не вжив заходів щодо їх запобігання; 3) відповідальність за нежиття конкретних заходів щодо запобігання корупції. Модельний кодекс вирішує проблему дієвості норм професійної етики державних службовців. Вказується, що його положення є частиною умов трудового договору, їх порушення тягне накладення дисциплінарних стягнень. Це є актуальним і для України, наприклад, Н.М. Неумивайченко зауважу-

вала, що Правила професійної етики можна розглядати як частину трудового договору, і у такому разі вони можуть бути підписані найманим службовцем. Після підписання будь-яка неправомірна поведінка може розглядатися як порушення договору [20, с. 82]. Крім цього, у Модельному кодексі наголошується, що Кодекси етики – не статичні документи, вони мають відповідати специфіці, актуальним завданням і умовам службової діяльності.

В умовах побудови єдиного європейського простору пріоритетним завданням є гармонізація національного законодавства та законодавства ЄС. Європейський Союз питання етизації державної служби відносить до одних із найважливіших як відповідь на вимогу гармонізації службової етики і боротьби з корупцією.

Так, Статут службовців ЄС і режим, що застосовується до інших посадових осіб Європейських Співтовариств (Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities) [21] встановлює жорсткий підхід до оцінки професійної діяльності державних службовців та до відповідальності за дисциплінарні проступки. Статут складається із таких розділів: загальні положення; права та обов'язки державних службовців; кар'єра чиновників; умови праці; оплата праці та соціальні гарантії; дисциплінарний режим, умови оскарження; положення до технічних працівників державних органів; особливі положення та винятки.

Статут детально регулює дисциплінарну відповідальність державних службовців. Будь-яке порушення службових обов'язків, вчинене як умисно, так і з необережності, тягне накладення дисциплінарного стягнення. Рішення про проведення службового розслідування виносить або вищий за ієрархією державний орган, або Європейське бюро із запобігання фінансовим порушенням. Розслідування передбачає заслуховування обвинуваченого, який вправі надати письмове пояснення і відповідні документи, що під-

тверджують його невинуватість. Залежно від ступеня тяжкості проступку, враховуючи особисті характеристики службовця, встановлюється така система дисциплінарних стягнень: 1) письмове попередження; 2) догана; 3) призупинення просування по шкалі ешелонування, що може тривати від 1 до 23 місяців; 4) пониження в ешелонуванні; 5) пониження в розряді на строк від 15 днів до 1 року; 6) пониження в розряді в рамках однієї функціональної групи; 7) пониження в розряді із переведенням у нижчу за ієрархією функціональну групу; 8) звільнення. Якщо дисциплінарний проступок тяжкий, то рішення передається на розгляд Дисциплінарної ради, що складається із голови та 4 членів. У призначенні членів Ради беруть участь як інстанція, що відповідальна за призначення на службу, так і Комітет персоналу. Прийняте рішення може бути оскаржене протягом 3 місяців у Суді в справах державної служби.

Висновки. Врахувавши вітчизняні реалії та проаналізувавши міжнародний досвід правового регулювання правил професійної етики державних службовців, ми встановили, що український нормотворець прагнув піти шляхом прийняття кодексів поведінки, як це рекомендують міжнародні акти, проте згодом чомусь почав приймати різні за юридичною силою акти, що ускладнює правозастосування та вимагає з'ясування їх місця в системі актів про поведінку державних службовців.

Вітчизняним законодавцем робляться значні кроки для правового регламентування норм професійної етики державних службовців, що свідчить про намагання приведення національного законодавства до міжнародних стандартів. Разом із цим систематизація цих норм вітчизняним нормотворцем носить формальний характер та позбавлена практичного втілення, тому етизація державної служби України ще далека до завершення, оскільки вітчизняні акти вирізняються абстрактністю і не завжди можуть слугувати повсякденними правилами для державних службовців у конкретних ситуаціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
3. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 14. – Ст. 94.
4. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 року № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.
5. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належать оформлення та видача документів, що посвідчують особу : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства інфраструктури України, Головного управління державної служби України від 14.06.2011 року № 319/149/145/145 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 50. – Ст. 1993.
6. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992.
7. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління державної служби України від 05.07.2011 року № 330/151/809/434/146 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 61. – Ст. 2458.
8. Про затвердження Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України 22.02.2012 № 155 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – Ст. 1357.
9. Ярошенко О.М. Теоретичні та практичні проблеми джерел трудового права України / О.М. Ярошенко. – Х. : Вид. СГД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. – 456 с.

10. Конституція України : прийнята на V сесії ВРУ 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – Ст. 2317.
12. Кодекс законів про працю України, затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.71 р. // Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971 р. – Додаток до № 50. – С т. 375.
13. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : схваленно постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>.
14. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : угода від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
15. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10 листопада 1994 року № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.
16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
17. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
18. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов : [сборник документов] / сост. В.С. Овчинский. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 640 с.
19. Модельный кодекс поведения для государственных служащих (приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. №R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/901802716>.
20. Неумивайченко Н. Правила поведінки державних службовців: практичні питання / Н. Неумивайченко // Право України. – 2001. – № 2. – С. 80–83.
21. Council Regulation (EC, Euratom) No 723/2004 of 22 March 2004 amending the Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities // OJ L. – 2004. – № 124. – P. 1–118.