

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.16>

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ЕТИЧНУ ПОВЕДІНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Серих Олена Василівна,

[orcid.org/0000-0002-4222-7217](https://orcid.org/0000-0002-4222-7217)

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державно-правових  
дисциплін

(Інститут права, економіки та

міжнародних відносин Міжнародного

гуманітарного університету,

м. Одеса, Україна)

Стаття присвячена проблемам удосконалення законодавства, що регулює етичну поведінку державних службовців, та виробленню рекомендацій щодо їх вирішення. Деякі питання потребують вирішення в напряму створення високопрофесійного апарату державної служби, яка має бути максимально наближеною до нагальних проблем населення, швидкого задоволення їхніх потреб. У статті здійснено аналіз низки нормативно-правових актів із питань етичної поведінки державних службовців. Зауважується, що для державних службовців установлені стандарти, принципи та норми поведінки й етики з урахуванням особливостей праці або служби в тих чи інших державних органах. З'ясовано, що деякі із досліджуваних нормативно-правових актів містять норми, які за своєю суттю виходять за рамки етичних правил, зокрема, стосовно належного зовнішнього вигляду, дотримання правил етикету, забезпечення високої якості роботи, дотримання встановленого внутрішнього службового розпорядку, використання робочого часу тощо. Звернуто увагу на недостатній обсяг та змістовну наповненість деяких кодексів етичної поведінки державних службовців. Зроблено акцент на тому, що нині кодекси та правила етичної поведінки державних службовців регулюються в основному підзаконними нормативно-правовими актами. Водночас закріплення на рівні Закону України високих морально-етичних та інших деонтологічних стандартів поведінки державного службовця сприятиме створенню образу останнього як особи з високими моральними якостями, з неупередженим і шанобливим ставленням до людини й покращить репутацію державної служби в Україні та в світі. Автор доходить до висновку, що проблемним питанням правового регулювання етичної поведінки державного службовця є відсутність Закону України, який би врегулював основоположні засади професійної поведінки державного службовця. Інститут державної служби потребує кодифікації оцінних (моральних) норм та вимог належної поведінки державних службовців на рівні Деонтологічного кодексу державного службовця, в якому мають бути закріплені на рівні Закону України високі моральні, професійні та інші деонтологічні правила, які мають виконувати державні службовці.

**Ключові слова:** державний службовець, державна служба, деонтологічний кодекс, етична поведінка, кодекс етичної поведінки, професійна етика, правила етичної поведінки.

**CURRENT PROBLEMS OF IMPROVING THE LEGISLATION REGULATING ETHICAL BEHAVIOR OF CIVIL SERVANTS**

**Sierykh Olena Vasylivna,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor at the Department  
of State Legal Disciplines  
(Institute of Law, Economics and  
International Relations of the International  
Humanitarian University, Odesa, Ukraine)

The article is devoted to the problems of improving the legislation ethical behavior of civil servants and making recommendations for their solution. Some issues need to be resolved in the direction of creating a highly professional civil service, which should be as close as possible to the immediate problems of the population, to quickly meet that they need. The article analyzes legal acts of ethical behavior of civil servants. It is noted that standards, principles and norms of behavior and ethics have been established for civil servants, taking into account the peculiarities of work or service in certain state bodies. It was found that some of the studied legal acts contain rules that are essentially beyond the scope of ethical rules, in particular, regarding the proper appearance, compliance etiquette rules, ensuring high quality work, compliance internal service schedule, using work time etc. Attention is drawn to the insufficient volume and content of some codes of ethical behavior of civil servants. Emphasis is placed on the fact that today codes and rules of ethical behavior of civil servants are regulated mainly by subordinate legislation. However, enshrining high moral and ethical and other deontological standards of civil servant behavior in the Law of Ukraine will help create the him image as a person with high moral qualities, impartial and respectful attitude to people, and improve the reputation of civil service in Ukraine and in the world. The author concludes that the problematic issue of legal regulation of ethical behavior of civil servants is absence of the Law of Ukraine, which would regulate the basic principles of professional conduct of civil servants. The Civil Service Institute needs codification of evaluative (moral) norms and requirements of proper conduct of civil servants in the Civil Service Deontological Code, which should enshrine in the Law of Ukraine high moral professional and other deontological rules to be carried out by civil servants.

**Key words:** civil servant, civil service, deontological code, ethical behavior, code of ethical behavior, professional ethics, rules of ethical behavior.

**Постановка проблеми.** Необхідність приведення національного законодавства у сфері державного управління у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема, стандартів Європейського Союзу (ЄС), обумовлена проголошенням Україною стратегічного курсу до вступу в ЄС. Останнім часом законодавцем зроблено чимало кроків у напрямку реформування системи державного управління, вдосконалення законодавства про державну службу. Зокрема, в 2016 році набрав чинності новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.; Кабінетом Міністрів України було схвалено першу редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (Стратегія); була підписана та набрала чинності Угода про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексного реформування державного управління в Україні. Прийняття згаданих нормативно-правових актів є відправним пунктом початку нового етапу реформування системи державного управління, одним із інститутів якої є державна служба. Однією з основних складників елементів реформи державного управління є подальше

вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження.

Незважаючи на прогресивні зміни, які відбулися в напрямі вдосконалення чинного законодавства про державну службу, деякі питання потребують вирішення в напрямі створення високопрофесійного апарату державної служби, яка має бути максимально наближеною до нагальних проблем населення, швидко задовольняти їхні потреби. Нині не всі державні службовці повністю усвідомлюють моральну сутність своєї професії, особливі вимоги, що висуваються до особистих якостей державних службовців.

В оновленій Стратегії визначено, що основні проблеми функціонування державної служби та управління людськими ресурсами на державній службі в Україні пов'язані з певною фрагментарністю та нечіткістю правового регулювання цієї сфери, а також недостатнім рівнем професіоналізму в сфері добору персоналу на посади державної служби [3]. Норми щодо етичної поведінки державних службовців та інші, деонтологічні за суттю, правила поведінки містяться в різних за юридичною силою та сферою застосування нормативно-правових актах. Не можна сказати про недостатню науково-теоретичну розробленість цієї проблеми стосовно державної служби, але слід відзначити фрагментарність, не кодифікованість законодавства щодо регулювання деонтологічних (морально-етичних) засад державної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання професійної етики державних службовців привертало увагу таких науковців, як Ю.П. Битяк, Т.Е. Василевська, О.О. Величко, Ю.С. Даниленко, А.І. Коба, Ю.В. Ковбасюк, Г.В. Котович, Б.К. Левківський, Н.Р. Нижник, М.І. Рудакевич, С.М. Серьогін, Є.О. Шевченко, Н.В. Янюк, І.І. Яремін та інших.

Можна вважати, що тема професійної етики державного службовця на рівні науково-теоретичних розробок є достатньо дослідженою. Водночас слід констатувати, що проблеми, пов'язані з удосконаленням законодавства про етичну поведінку державного службовця, потребують системного, комплексного підходу, з урахуванням надбань науковців у галузі юридичної деонтології.

**Мета статті** - виявлення проблем удосконалення чинного законодавства, що регулює етичну поведінку державного службовця, та надання рекомендацій щодо їхнього вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Із розвитком суспільства в різних країнах розвивається інститут публічної служби, який, у свою чергу, потребує кодифікації оцінних норм поведінки публічних службовців на рівні правових приписів. Так, з'являються перші нормативно-правові акти, в яких закріплено на державному рівні високі моральні професійні вимоги, що ставляться до представників держави та її органів.

Уперше в незалежній Україні на необхідність розробки етичного кодексу державної служби вказувалося в Національній програмі боротьби з корупцією, затвердженій Указом Президента України від 10.04.1997 р. У пункті 12 цієї Програми [2] передбачалася розробка та подача до Кабінету Міністрів України проекту Кодексу поведінки державного службовця.

У 2000 і 2010 роках відповідними наказами Головного управління державної служби України було затверджено Загальні правила поведінки державного службовця, які стали узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців (втратили чинність). Правила етичної поведінки державних службовців були затверджені також Постановою Кабінету Міністрів України (№ 65 від 11.02.2016 р.), що втратила чинність. В Україні також діяв Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI «Про правила етичної поведінки» (втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»).

Наказом Національного агентства України з питань державної служби (№ 158 від 05.08.2016 р.) було затверджено нові Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [4], які нині є чинними та слугують своєрідним кодексом професійної етики державного службовця.

Правові засади професійної етики державних службовців знайшли своє закріплення в таких Законах України, як Конституція України, Закон України «Про державну службу» (10.12.2015 р.), Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (02.06.2016 р.), Закон України «Про запобігання корупції» (14.10.2014 р.), Закон України «Про очищення влади» (16.09.2014 р.), Закон України «Про Національну поліцію» (02.07.2015 р.) та інші.

І.І. Яремін слушно зауважує, що правила етичної поведінки державних службовців в Україні в якості правового акту закріплюють реалізацію посадовими особами їхніх прав та обов'язків стосовно інших суб'єктів суспільних відносин, а також інформують громадян про поведінку, яку вони можуть очікувати від державних службовців [14, с. 14]. Ю.С. Даниленко вірно зазначає, що 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 і принципам етики та моралі. При цьому правові норми, що закріплюють правила етичної поведінки, не просто ґрунтуються на загальноприйнятій суспільством моралі, але й конкретизують її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності [9, с. 58].

Слід зауважити, що загальноприйняті в суспільстві етичні норми мають бути застосовані не тільки до специфіки державної служби як виду публічної служби, яка полягає у виконанні завдань і функцій держави, але й до окремих її видів. Тому в залежності від виду державної служби етичні норми встановлені на рівні спеціальних відомчих нормативно-правових актів. Для державних службовців встановлені стандарти, принципи й норми поведінки та етики з урахуванням особливостей праці або служби в тих чи інших державних органах.

Морально-професійними (етичними) кодексами державних службовців, в яких відображено особливості окремих видів державної служби та, відповідно, професійної етики, є: Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами (05.07.2011 р.), Кодекс суддівської етики (22.02.2013 р.), Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів (27.04.2017 р.), Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції (17.05.2019 р.), Правила етичної поведінки поліцейських (09.11.2016 р.), Правила етичної поведінки в органах Державної податкової служби (02.09.2019 р.), Правила етичної поведінки в Державній митній службі України (15.12.2020 р.), Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів (21.09.2017 р.), Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (12.09.2018 р.) та інші.

Слід звернути увагу на обсяг та змістовну наповненість деяких із вищезазначених етичних кодексів. Зокрема, Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції [5] хоча повністю присвячений етичним аспектам поведінки працівників за змістом, але містить лише 2 розділи, в яких розкриваються тільки принципи етичної поведінки: патріотизм; пріоритетність інтересів; субординація; толерантність; гідна поведінка; доброчесність; політична нейтральність; прозорість і підзвітність; професіоналізм. Недостатньо змістовним та об'ємним є Кодекс суддівської етики [7], який складається з 3 розділів і 20 статей.



Необхідно зазначити, що деякі з указаних морально-професійних кодексів, які за назвою безпосередньо мають бути присвячені саме етичній поведінці державних службовців, містять норми, які за своєю суттю виходять за рамки етичних правил. Це, наприклад, норми, які встановлюють естетичні вимоги стосовно належного зовнішнього вигляду, дотримання правил етикету, забезпечення високої якості роботи, дотримання встановленого внутрішнього службового розпорядку, використання робочого часу тощо. Правила етичної поведінки в Державній митній службі України [6] містять положення про використання робочого часу, які за суттю стосуються службової дисципліни, тому повинні регулюватися Дисциплінарним статутом або Правилами внутрішнього службового розпорядку.

Вимоги щодо офіційно-ділового стилю одягу працівників і відповідності загальноприйнятим вимогам пристойності містяться в п. 3.16 Правил етичної поведінки в Державній митній службі України [6] і в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [4].

Якщо зазначені положення розглядати з боку деонтології (юридичної деонтології), тому що саме в рамках деонтології вивчається професійна етика, то варто зауважити, що термін «деонтологія» походить від грецьких слів «деонтос» і «логос» та перекладається як «наука про належне». Спочатку деонтологія розумілася як «наука про мораль», оскільки цей термін запропонував 1834 року англійський філософ і юрист І. Бентам у книзі «Деонтологія, або наука про мораль». Але в сучасній науці цей термін вживається в ширшому значенні, ніж у ті часи.

Нині, наприклад, у рамках юридичної деонтології досліджуються, крім етичної культури юриста, такі види професійної культури, як правова, естетична, психологічна, політична, інформаційна культура тощо. Правила щодо зовнішнього вигляду, службового етикету, манери поведінки вивчаються з позицій естетичної культури, принцип політичного нейтралітету – в рамках політичної культури юриста, проблеми вирішення конфліктів – з точки зору психологічної культури тощо.

Специфіка державної служби передбачає наявність у державного службовця також відповідних психологічних знань, умінь, навичок, таких як: спілкування з людьми (колегами, керівництвом, клієнтами, правопорушниками тощо); попередження конфліктних ситуацій і вміння їх вирішувати в разі виникнення; попередження конфлікту інтересів, що має бути відображено у відповідному нормативно-правовому акті. Деякі фахівці вважають, що найважливішою умовою ефективного й безконфліктного спілкування є орієнтація на взаємодію з людьми. Прояв щирого інтересу до громадян, турбота про їхнє благополуччя вже самі по собі здатні виступати засобом попередження конфліктних ситуацій [10, с. 97].

Окремі деонтологічні (етичні) норми містяться в Дисциплінарних статутах. Так, наприклад, відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [1], на військовослужбовця покладаються обов'язки: додержуватися Конституції та законів України, Військової присяги; неухильно виконувати вимоги статутів Збройних Сил України, накази командирів; бути пильним, зберігати державну таємницю; додержуватися визначених статутами Збройних Сил України правил взаємовідносин між військовослужбовцями, зміцнювати військово товариство; виявляти повагу до командирів і один до одного, бути ввічливими та додержуватися військового етикету; поводитися з гідністю й честю, не допускати самому і стримувати інших від негідних вчинків; не вживати під час проходження військової служби (крім медичного призначення) наркотичні засоби, психотропні речовини чи їхні аналоги, а також не вживати спиртні напої під час виконання обов'язків військової служби. Не заглиблюючись у дискусію щодо співвідношення службової дисципліни та норм етичної поведінки,

слід констатувати, що дисциплінарні статuti й правила етичної поведінки є різними за характером правового регулювання нормативно-правових актів.

Хоча на рівні нормативно-правових документів практично неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки державних службовців через велику кількість дій, які вчиняє працівник [11, с. 40], але одночасно актуалізується необхідність розробки морально-етичних норм поведінки державного службовця і прийняття відповідного кодексу.

Необхідність кодифікування деонтологічних вимог до представників держави обумовлена потребою в зміцненні довіри громадян до державної служби, в підвищенні ефективності діяльності органів державної влади та управління, в уніфікації та систематизації вимог щодо поведінки державних службовців.

Фахівці звертають увагу на те, що вивчення як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду показує, що навіть сам факт виникнення кодифікованого документа та його обговорення в адміністративних колективах підвищив би рівень адміністративної моралі, якої наш апарат нині так потребує. Дух «громадського служіння» має бути закладено в основу кодексів адміністративної етики [8].

Отже, одним з основних напрямів удосконалення законодавства, що встановлює правила належної поведінки державних службовців, є його кодифікація, результатом чого має стати розроблення та прийняття Деонтологічного кодексу державного службовця.

Як вірно зазначає Б.К. Левківський, антонімом «етики-моральності» є корупція [11, с. 19]. Тому важливим питанням, яке слід врахувати під час розробки Деонтологічного кодексу, є попередження корупційних проявів серед державних службовців.

Ще одним питанням, що потребує вирішення, є юридична сила нормативно-правового акту, який би врегулював вищезазначені питання.

Закон України «Про правила етичної поведінки», 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 діяв близько трьох років (з 12.07.2012 р. до 26.04.2015 р.). Нині кодекси та правила етичної поведінки державних службовців затверджені в основному підзаконними нормативно-правовими актами.

Разом із тим, як зауважує Л.М. Москвич, більшість правил професійної етики (деонтологічних кодексів) за своєю природою є нормативними, але не правовими актами, оскільки ухвалюються не законодавчими чи іншими уповноваженими державними органами, а органами корпоративного самоуправління [12, с. 15]. Автор має на увазі правила адвокатської, прокурорської, суддівської етики, етики нотаріуса.

Н. Янюк слушно зауважує, що саме через надання етичним нормам законодавчої форми можна пришвидшити реформування системи державної служби, забезпечити політичну нейтральність і підвищити професійний рівень державних службовців [13, с. 197].

Безперечно, закріплення на рівні Закону України високих морально-етичних та інших деонтологічних стандартів поведінки державного службовця сприятиме створенню образу останнього як особи з високими моральними якостями, з неупередженим і шанобливим ставленням до людини, що покращить репутацію державної служби в Україні та в світі.

**Висновки.** Отже, на підставі здійсненого дослідження можна зробити висновок, що проблемним питанням правового регулювання етичної поведінки державного службовця є відсутність Закону України, який би врегулював основоположні засади професійної поведінки державного службовця.

Інститут державної служби потребує кодифікації оцінних (моральних) норм та вимог належної поведінки державних службовців на рівні Деонтологічного кодексу державного службовця, в якому мають бути закріплені на рівні Закону України високі моральні, професійні та інші деонтологічні правила, які мають виконувати державні службовці. Деонтологічний кодекс державного службовця як зведення правил повинен містити принципи та стандарти етичної поведінки державного службовця; правила щодо зовнішнього вигляду державного службовця, службового етикету, культури поведінки у взаємовідносинах із людьми, відповідальність за порушення Кодексу тощо. В окремому розділі Кодексу слід визначити правила щодо запобігання конфлікту інтересів, попередження корупційних правопорушень.

Перспективними напрямками подальших досліджень окресленої проблематики є визначення змісту Деонтологічного кодексу державного службовця, з'ясування його місця в системі нормативно-правових актів України.

### Список використаних джерел:

1. Дисциплінарний статут Збройних Сил України: затв. Законом України від 24 березня 1999 року № 551-ХІV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 197.
2. Національна програма боротьби з корупцією: затв. Указом Президента України від 10.04.1997 р. № 319/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97> (дата звернення: 10.06.2021).
3. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 (в ред. розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р.). *Урядовий кур'єр*. 27 липня 2016 р. № 139.
4. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.
5. Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції: затверджений Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 17.05.2019 р. № 1382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-19> (дата звернення: 10.06.2021).
6. Правила етичної поведінки в Державній митній службі України: затв. Наказом ДМСУ від 15.12.2020 р. № 577. URL: <https://customs.gov.ua/documents/prozatverdzhennia-pravil-etichnoyi-povedinki-v-derzhavnii-mitnii-sluzhbi-ukrayini-155> (дата звернення: 16.06.2021).
7. Кодекс суддівської етики: затв. ХІ черговим з'їздом суддів України від 22.02.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13> (дата звернення: 17.06.2021).
8. Войтенко А. Б., Якобчук В. П., Пугачова Н. С. Професійна етика державного службовця в контексті ефективності публічного управління. *Державне управління: вдосконалення та розвиток*. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2020/38.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/38.pdf) (дата звернення: 15.06.2021).
9. Даниленко Ю. С. Правила етичної поведінки державних службовців: поняття і сутність. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. URL: [http://jes.nuoua.od.ua/archive/2\\_2019/7.pdf](http://jes.nuoua.od.ua/archive/2_2019/7.pdf) (дата звернення: 10.06.2021).
10. Комунікативна компетентність державних службовців яка елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 54 с.
11. Левківський Б. К. Юридична етика та деонтологія : навч.-метод. посіб. Київ : СПД Юсип'юк В.Д., 2009. 126 с.

12. Москвич Л. М. Правила професійної етики правника: професійний обов'язок vs юридичного зобов'язання / Етика правника збірка тез доповідей і повідомлень учасників круглого столу (21 листопада 2019 р.) / за ред. Т. Б. Вільчик, Я. О. Ковальнової. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2019. С. 15-18.

13. Янюк Н. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 59. С. 194-199.

14. Яремін І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навч.-метод. посіб. Івано-Франківськ : ІФОЦППК, 2016. 68 с.