

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.1

Анастасія Баран

Національний університет “Львівська політехніка”,
Навчально-науковий інститут права,
психології та інноваційної освіти,
доцент кафедри кримінального права і процесу,
кандидат юридичних наук,
anastasiia.v.baran@lpnu.ua
ORCID: 0000-0001-9334-2760

Ірина Годик

Національний університет “Львівська політехніка”,
Навчально-науковий інститут права,
психології та інноваційної освіти,
студентка бакалаврату

ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

<http://doi.org/10.23939/law2022.36.023>

© Баран А., Годик І., 2022

У статті всебічно досліджується етика державного службовця, як засіб запобігання та протидії корупції. Наголошується, що державні службовці мають особливе суспільне призначення, цілі, завдання, які зумовлені особливостями їхньої професійної діяльності. Виконуючи завдання і функції держави, державні службовці потенційно мають конфлікти (зокрема конфлікт інтересів), складні ситуації, корупційні ризики, що вимагає наявності не лише професійних (ділових), психологічних якостей, освітнього рівня, а й моральних якостей. Під час виконання своїх посадових обов'язків державні службовці мають усвідомлювати, що вони зобов'язані вірно служити народові України й гідно нести звання державного службовця.

Як виписано в Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, державна посада – це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Державні посадові особи повинні виконувати свої обов'язки і функції компетентно й ефективно, відповідно до законів і з повною доброчесністю, а також приймати справедливі і неупереджені рішення. Корумпована особа, яка обіймає таку посаду, діє всупереч цим вимогам, зловживаючи довірою держави. Вона діє незаконно, недоброчесно, несправедливо й упереджено, надаючи при цьому неправомірну перевагу своєму приватному інтересу чи інтересам інших осіб.

Ключові слова: державний службовець, етика державного службовця, корупція, запобігання та протидія корупції.

Постановка проблеми. В Україні створено певну законодавчу базу для впровадження етичних цінностей та норм державної служби. У Законі України “Про державну службу” зазначається, що

до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки. Суттєві положення щодо етики поведінки наведено у Законі України "Про запобігання корупції", розділ VI "Правила етичної поведінки". Наказом Нацдержслужби України від 05.08.2016 р. № 158 затверджено загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків, а також спрямовані на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Державна служба як специфічний вид публічної служби має особливості щодо етичних норм, яких мають дотримуватися державні службовці під час виконання завдань і функцій держави. У наукових джерелах щодо професійної етики державних (публічних службовців) вживаються такі поняття, як: "адміністративна етика", "службова етика", "етика поведінки державного службовця", "професійна етика публічних службовців", "професійна мораль державних службовців", "етика державного службовця", "етика державної служби". Відсутність єдиного підходу щодо доктринального визначення поняття професійної етики державного службовця також зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз дослідження проблеми. У вітчизняній науковій літературі проблемам етики державного службовця досліджували Василевська Т. Е., Витко Т. Ю., Войтенко А. Б., Якобчук В. П., Пугачова Н. С., Даниленко Ю. С., Ковбасюк Ю. В., Котович Г.В., Серьогін С. М., Требенєць Н. І., Янюк Н. В., Яремін І. І., Котляренко О. П., Півень А. В., Санжаровець В. М. та інші.

Мета статті. Аналізі етики державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. Кожна трудова діяльність (незалежно від професії) базується на моральній системі суспільства. Очевидно, що в "її лоні можуть обґрунтуватися особливі моральні норми, що відбивають специфіку професійної діяльності". Представники будь-якої професії мають своє суспільне призначення, свої цілі, всередині кожної професійної групи складаються певні специфічні зв'язки та стосунки людей. У кожній професії можуть мати місце "свої" типові ситуації, конфлікти, труднощі й небезпеки, які характеризують відносну самостійність професії та у свою чергу вимагають від людини певної професії специфічного набору якостей (психологічних реакцій, емоційної стійкості тощо) як професіональних (ділових), так і моральних. Виокремлення особливих професійно-етичних встановлень, в яких загальнолюдські принципи моралі конкретизуються стосовно професійної діяльності, зумовлено низкою факторів: своєрідністю місця та діяльності професійного колективу в суспільстві; специфікою міжособистісних відносин у професійній групі людей; підвищеними моральними вимогами, особливою напруженістю, складністю реалізації етичних норм у певних професіях [4, с. 7].

Перелічені умови мають визначальне значення для професійної діяльності державних службовців. Професійна етика вирізняється: усвідомленою ретельною розробкою професійних етичних норм; побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, зафіксованих в Етичному кодексі; існуванням групи людей, що відповідають за підтримку і захист цих норм [4, с. 7].

В. П. Якобчук зазначає, що професійна етика публічних службовців – сукупність моральних правил поведінки публічних службовців, за допомогою яких можна оцінити їхню діяльність з погляду таких цінностей, як справедливість, добросовісність, сумлінність, гідність, лояльність, чуйність, толерантність, відповідальність, професіоналізм тощо [5, с. 80].

Н. В. Янюк пропонує етику поведінки державних службовців розглядати не лише як сукупність правил поведінки службовців між собою, а передусім – як їхній обов'язок проявляти високу культуру спілкування з іншими учасниками правовідносин, які не перебувають у державно-службових взаємовідносинах зі службовцем, тобто з іншими громадянами [6, с. 195].

Т. Е. Василевська формулює поняття “етика державної служби” та “етика державного службовця”. Так, на думку вченої, етика державної служби – це інституційна етика, яка впливає з місії та філософії державної служби та презентує її цінності, професійно-етичні принципи, норми й механізми їхньої підтримки. Під етикою державного службовця розуміється основана на усвідомленні професійного призначення система професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їхні відносини, діяльність у сфері державної служби та механізмів підтримки професійно-етичного складника державної служби [2, с. 10].

Отже, під професійною етикою державних службовців слід розуміти систему моральних і правових вимог, принципів, яких повинні дотримуватися державні службовці під час виконання завдань і функцій держави на професійній основі.

Державні службовці займають специфічне місце в суспільстві, оскільки вони реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження; в професійній діяльності державних службовців складаються особливі відносини; відносини між державними службовцями та громадянами вибудовуються на засадах служіння державного апарату народів, його інтересам; для побудови стосунків усередині професійної групи державних службовців кардинальне значення має принцип ієрархії. Підвищені моральні вимоги в державному управлінні зумовлені розпорядженням великими матеріальними цінностями, людськими ресурсами; безпосереднім впливом на життя конкретних людей; існуванням ризику, непередбаченості в діяльності, сполученням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб’єктивних рішень, імовірним творчим характером праці. Ці чинники призводять до виникнення особливих етичних проблем професійного життя державних службовців (проблеми дотримання державної таємниці, протидії корупційним діям, збереження конфіденційної інформації громадян, політичної неупередженості, обмеження частини політичних, природних їхніх прав тощо) [4, с. 7].

Розглянемо поняття та сутність корупції, а також корупційні ризики в діяльності державних службовців.

Сутність корупції полягає в тому, що вона спотворює суспільні відносини, порушуючи нормальний (правильний, справедливий) порядок речей у суспільстві, в результаті чого настає корозія влади. Це спотворення та порушення суспільних відносин носить характер ланцюгової реакції.

Якщо ж визначати зміст і сутність корупції через призму соціального призначення державної служби, то підкреслимо що корупція порушує загальні принципи такої служби, визначені як національним законодавством, так і міжнародно-правовими актами [7, с. 159].

Сучасний термін “корупція” походить від латинського слова *corruptio* “спокушання, підкуп, занепад”, пов’язаного з дієсловом *corrumpere* “псуую, пошкоджую, розбещую”, яке у свою чергу утворилося від сполучення префікса *cor-* “з” зі словом *ruptere* “ламаю, розбиваю руйную”. У результаті утворився самостійний термін – *corrumpere*, який ще у римському праві означав участь в якійсь діяльності декількох (не менше двох) осіб, мета яких полягала у псуванні, руйнуванні нормального розвитку судового процесу або процесу керування справами суспільства. Як бачимо, вже в античну епоху термін набув фактично такого самого значення, як він трактується нині [7, с. 291].

Корупційні ризики являють особливу, найбільш відчутну загрозу в сучасних умовах. Саме корупція останнім часом набула ознак “процесу перманентного збагачення” як у національному, так і в глобальному вимірах, тому невідворотне покарання з боку держави необхідно обов’язково доповнювати впливом громадянського суспільства, при цьому саме суспільство в довгостроковій перспективі повинно стати основним носієм ідеї протиборства і неприйняття корупції, завдяки чому значною мірою можна мінімізувати прояви системних корупційних ризиків.

Останні роки в Україні як на державній службі, так і на службі в органах місцевого самоврядування розпочато дії по запобіганню проявам корупції. Але незважаючи на це, найбільш розповсюдженими причинами корупційних дій серед державних службовців та посадових осіб залишаються наступні: надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і

прийняття нормативно-правових актів або рішень; відмова фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено нормативно-правовими актами, умисне затримання або приховування інформації, надання недостовірної інформації; сприяння, за допомогою використання службового становища посадовцями або державними службовцями, фізичним або юридичним особам – учасникам тендерних закупівельних процедур у досягненні перемоги всупереч вимогам законодавства; незаконне одержання державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; сприяння, за допомогою використання службового становища посадовцями або державними службовцями, фізичним або юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [3, с. 39–47].

У Законі України “Про запобігання корупції” від 14.10.2014 р. № 1700-VII правилам етичної поведінки присвячений цілий розділ. Стаття 38 Закону проголошує, що особи, на яких поширюється дія цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов’язані неухильно додержуватися вимог закону та загально визначених етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими. Розділ щодо правил етичної поведінки визначає певні принципи дотримання цих правил, які в себе включають політичну нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень [9].

Для відновлення громадської довіри до діяльності державних органів, їх посадових осіб Національним агентством України з питань державної служби прийнято рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців. Відповідний наказ враховує прогресивний і успішний досвід країн-членів Європейського Союзу.

Так, відповідно до “Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”, посадовці у своїй діяльності мають керуватися певними принципами.

1. Служіння державі і суспільству, що передбачає чесне служіння і вірність державі; забезпечення державних інтересів під час виконання завдань та функцій держави; сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави.

2. Гідна поведінка, що передбачає повагу до гідності інших осіб; ввічливість та дотримання високої культури спілкування; доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами; запобігання, зокрема поза державною службою, діям і вчинкам, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

3. Добросовісність, що передбачає спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; запобігання конфлікту між публічними та особистими інтересами; нерозголошення та невикористання інформації, яка стала відома у зв’язку з виконанням державним службовцем своїх обов’язків, зокрема після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

4. Лояльність, що передбачає добросовісність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в якому працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів; утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб; коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов’язків.

5. Політична нейтральність, що передбачає запобігання впливу політичних інтересів на дії та рішення державного службовця; відмову від публічної демонстрації політичних поглядів і

симпатій; дотримання вимог стосовно обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом стосовно окремих категорій державних службовців; уникнення використання символіки політичних партій під час виконання державним службовцем своїх обов'язків; забезпечення прозорості у відносинах з особами, що виконують політичні функції.

6. Прозорість і підзвітність, що передбачає відкритість та доступність інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; для державних службовців першої та другої категорії:

– ведення обліку телефонних розмов та особистих зустрічей з представниками політичних партій, народними депутатами України, суб'єктами господарювання або їх уповноваженими особами, а також надання інформації про такі розмови та зустрічі у порядку, встановленому законодавством про доступ до публічної інформації;

– ведення обліку фактів використання транспортних засобів, майна, інших матеріальних та нематеріальних активів, наданих за рахунок фізичних чи юридичних осіб у службових цілях.

7. Сумлінність, що передбачає добросовісне, чесне та професійне виконання державним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей; постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та вдосконалення організації службової діяльності; недопущення ухилення від прийняття рішень та відповідальність за свої дії та рішення [1].

Розглянемо відповідальність за порушення правил етичної поведінки. Законом України “Про державну службу” передбачені підстави та види відповідальності за порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та матеріальна відповідальність.

1. Дисциплінарна відповідальність. Відповідно до статті 64 Закону України “Про державну службу” “дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни” [8].

Відповідно до статті 64 Закону України “Про державну службу”, до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

2. Адміністративна та кримінальна відповідальність “Порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення, до кримінальної відповідальності – Кримінальним та Кримінально-процесуальним кодексами України.

Відповідними кодексами визначено обмежений “перелік суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та кримінальні справи щодо притягнення осіб, які підозрюються у вчиненні певного виду проступку до передбаченого виду відповідальності” [8].

Зазначимо, що “особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України.

3. Матеріальна відповідальність Відповідно до статті 81 Закону України “Про державну службу”, “державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. При цьому, шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків” [8].

Отже, у кожному випадку буде доводитись наявність чи відсутність складу правопорушення або злочину із застосуванням санкцій у вигляді штрафу або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, обмеження або позбавлення волі на певний строк та інші.

Висновок. Під професійною етикою державних службовців слід розуміти систему моральних і правових вимог, принципів, яких повинні дотримуватися державні службовці під час виконання завдань і функцій держави на професійній основі.

Державні службовці мають особливе суспільне призначення, цілі, завдання, які зумовлені особливостями їхньої професійної діяльності. Виконуючи завдання і функції держави, державні службовці потенційно мають конфлікти (зокрема конфлікт інтересів), складні ситуації, корупційні ризики, що вимагає наявності не лише професійних (ділових), психологічних якостей, освітнього рівня, а й моральних якостей. Під час виконання своїх посадових обов'язків державні службовці мають усвідомлювати, що вони зобов'язані вірно служити народові України й гідно нести звання державного службовця.

Корупція набула усіх ознак глобальної хронічної хвороби, і це актуалізує потребу системного вивчення її корінних причин, ознак та пошуку й впровадження найбільш дієвих інструментів подолання. Невідворотне покарання з боку держави необхідно обов'язково доповнювати впливом громадянського суспільства, при цьому саме суспільство в довгостроковій перспективі повинно стати основним носієм ідеї протиборства і неприйняття корупції, завдяки чому значною мірою можна мінімізувати прояви системних корупційних ризиків. Реальна протидія корупції можлива тільки в тому випадку, якщо вона буде розглядатися як системне явище, що включає в себе цілий комплекс соціальних, економічних, організаційних та інших проблем. Важливу роль у боротьбі з корупцією повинні відігравати заходи превентивного характеру, що полягають в удосконаленні державного регулювання і контролю в сферах діяльності, де схильність до корупційних задумів і діянь є хронічною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 01.05.2022 р.).
2. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів. К. НАДУ. 2013. 76 с.
3. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 39–47.
4. Норми та стандарти поведінки державних службовців. Харківська обл. держ. адміністрація. Харків. 2020. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichna_povedinka.pdf (дата звернення: 01.05.2022 р.).
5. Малімон В. І., Шевченко Н. П. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. *Науково-інформаційний вісник. Право*, 11/2015. С. 79–85.
6. Янюк Н. В. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. *Вісник Львівського університету*. Львів. 2014. Вип. 59. С. 194–199.
7. Левчук А. О. Історико-правовий розвиток корупції: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції. 2018. Ч. 2. 449 с.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.05.2022 р.).
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 01.05.2022 р.).

REFERENCES

1. Zahalni pravyla etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 05.08.2016 r. No. 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (data zvernennia: 01.05.2022 r.).

2. Vasylevska T. E. Etyka derzhavnykh sluzhbovtiv i zapobihannia konfliktu interesiv. K.: NADU. 2013. 76 p.
3. Vytko T. Yu. Derzhavnyi sluzhbovets v umovakh reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini. Aspekty publichnoho pravlinnia. 2018. T. 6. No. 3. Pp. 39–47.
4. Normy ta standarty povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv. Kharkivska obl. derzh. administratsiia. Kharkiv. 2020. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichna_povedinka.pdf (data zvernennia: 01.05.2022 r.).
5. Malimon V. I., Shevchenko N. P. Aktualizatsiia etychnykh kodeksiv v konteksti modernizatsii systemy derzhavnoho upravlinnia. Naukovo-informatsiinyi visnyk. Pravo, 11/2015. Pp. 79–85.
6. Yaniuk N. V. Aktualni problemy u rehuliuванні pytan profesiinoy etyky publichnykh sluzhbovtiv. Visnyk Lvivskoho universytetu. Lviv. 2014. Vyp. 59. Pp. 194–199.
7. Levchuk A. O. Istoryko-pravovy rozvytok koruptsii: materialy III Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii. 2018. Ch. 2. 449 p.
8. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 No. 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (data zvernennia: 01.05.2022 r.).
9. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 No. 1700-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (data zvernennia: 01.05.2022 r.).

Дата надходження: 09.11.2022 р.

Anastasiia Baran

Lviv Polytechnic National University,
Education and Scientific Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
Assistant of the Department of
Criminal Law and Procedure,
anastasiia.v.baran@lpnu.ua
ORCID: 0000-0001-9334-2760

Iryna Holiak

Lviv Polytechnic National University,
Education and Scientific Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
student

**CIVIL SERVANT ETHICS AS A MEANS
OF PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION**

The article comprehensively examines the ethics of a civil servant as a means of preventing and countering corruption. It is emphasized that civil servants have a special public purpose, goals, tasks that are determined by the specifics of their professional activity. While performing the tasks and functions of the state, civil servants potentially have conflicts (including conflict of interests), difficult situations, corruption risks, which requires the presence of not only professional (business), psychological qualities, educational level, but also moral qualities. While performing their official duties, civil servants should be aware that they are obliged to faithfully serve the people of Ukraine and to bear the title of civil servant with dignity.

As stated in the International Code of Conduct for Public Officials, a public office is a position of trust that involves the obligation to act in the interests of the state. Public officials must perform their duties and functions competently and efficiently, in accordance with the law and with full integrity, and make fair and impartial decisions. A corrupt person who holds such a position acts contrary to these requirements, abusing the trust of the state. It acts illegally, unscrupulously, unjustly and biasedly, giving an undue advantage to its private interest or the interests of other persons.

Key words: civil servant, civil servant ethics, corruption, prevention and counteraction of corruption.