

КАНСЕНБЕРГ-САНДУЛ ОКСАНА КОНСТЯНТИНІВНА

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри міжнародного та європейського права,
кандидат юридичних наук*

ІДЕЙНІ ОСНОВИ ТА НОРМАТИВНІ СТАНДАРТИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ КРАЇН ЄС

Досвід розвинених європейських країн вказує на те, що етизація публічної служби дає можливість гармонізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності державних органів. Тому етична підготовка публічних службовців є важливим напрямом адміністративних реформ країн Євросоюзу та розвинутих країн світу.

Незважаючи на відмінності у підходах різних країн до формування організаційної культури державних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону [1, с. 148].

Вироблення морально-етичної бази функціонування публічної служби в багатьох країнах починалось із створення етичного кодексу як нормативного документа, який містить етичних принципів, норм і правил, якими повинні керуватися публічні службовці у своїй професійній діяльності. Це першочерговий та необхідний етап у формуванні корпусу публічної служби як інституту суспільного служіння [5, с. 117].

Процес прийняття кодексів службової професійної етики значно активізувався у зв'язку зі зверненням Комітету міністрів Ради Європи до урядів країн учасниць ЄС розробити національні кодекси поведінки державних службовців, керуючись затвердженими ними 2000 року Рекомендаціями «Про кодекси поведінки державних службовців» [4].

У країнах-членах ЄС моральності і етичності державних службовців приділяється особлива увага, державне управління має відповідати ряду етичних вимог, до яких відносяться: співпраця з громадянським суспільством, участь в плануванні та управлінні змінами, здатність до адаптації, взаємна довіра і відкритість комунікацій тощо.

У травні 2000 року Комітет міністрів Ради Європи прийняв Страсбурзьку рекомендацію щодо регламентації поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи (Етичний кодекс).

Тобто національні кодекси поведінки державних службовців повинні бути розроблені відповідно до цієї Рекомендації. Етичний кодекс державного службовця розкриває суть і зміст основ професійної етики державних службовців. Важливою особливістю даного документа є формулювання його призначення і визначення кола осіб, на поведінку яких поширюються зазначені етичні норми. Визнання та дотримання Кодексу є складовою частиною умов праці державного

службовця. Включення його (Кодексу) положень в трудовий договір (контракт) приписує нормативний характер виконання [6].

Практика закріплення в правових актах моральних вимог до чиновників, продиктована, на наш погляд, перш за все необхідністю підтримати їх (морально-етичні вимоги) за допомогою дієвих механізмів. Дисциплінарна, адміністративна та навіть кримінальна відповідальність за порушення вимог до службового поведіння посадових осіб, органів управління і службовців сьогодні широко поширена та підтверджена законами ряду країн.

Вважається, що високий рівень моралі публічних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська «традиція» публічної служби, що регламентується моральним кодексом і підвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризуються висока самодисципліна, чесність, моральність, професійна честь, прагнення завжди знайти краще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина [7, с. 130].

Документом, який регламентує поведінку вищих посадових осіб у державі і не має аналогів у практиці інших держав є Кодекс міністра, який був прийнятий у 1990 р. замість документа під назвою «Питання процедури для міністра», що відіграв роль інструкції прем'єр-міністра стосовно незалежної поведінки його кабінету. Кодекс слугує своєрідною присягою кожного нового уряду і «особистим зобов'язанням» кожного міністра. Вперше кодекс міністра був оприлюднений у 1992 р. [7, с. 137–138].

Серед країн, які активно займаються запровадженням етичних норм на публічній службі, сьогодні є сусідня з Україною Польща. Це країна, яка фактично протягом останніх років системно їх розробляла та сьогодні має певні досягнення і прорахунки в цій сфері.

Активним поштовхом у вирішенні етичних проблем для Польщі стала проблема корупції та нефаховість посадових осіб, що спричинило погіршення іміджу публічної служби. Бажання запобігти цьому явищу досить помітне у Кодексі етики цивільної служби, який затвердив своїм наказом 11 жовтня 2002 року Прем'єр Ради Міністрів Польщі Єжек Міллер. У ньому задекларовані принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральність, орієнтації на професіоналізм [2].

Кодекс відображає основні норми і правила, якими мають керуватись усі публічні службовці. Політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які стали підґрунтям Кодексу етики цивільної служби Польщі. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які мають універсальний характер.

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби ЄС, що, зокрема, знайшли відображення в затверджені Європейським Парламентом 6 вересня 2001 р. Кодексі доброї (приязної) адмініст-

рації. Метою цього документа було встановлення принципів і стандартів поведінки утворених європейських інститутів, а також працюючих у них службовців у їх відносинах із громадянами та представниками громадськості, посилення можливостей впливу громадянського суспільства на європейські інституції.

Кодекс затверджений як акт, що не має юридичної обов'язкової сили, але положення документа мають важливе практичне значення для інститутів ЄС. Порушенням його норм може призвести до подання скарги до Європейського Омбудсмена, яка може спричинити, згідно зі ст. 26, для інституцій та їх службовців негативні наслідки, оскільки Омбудсмен використовує кодекс у своїй контрольній функції. Але кодекс також слугує певною інструкцією та ресурсом для службовців, підтримуючи максимально високі стандарти на публічній службі [3, с. 7].

Аналіз польського досвіду свідчить, що публічна служба тут характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми і про те, що працюють для них. Діяльність публічних службовців має базуватися на професіоналізмі, ввічливості, сумлінності та нейтральності. Вони повинні постійно дбати про підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з позиції її змісту та етики [8, с. 254–255].

Аналіз багаторічного досвіду, накопиченого різними країнами, показує, що жоден етичний кодекс, навіть наділений властивостями правового акту не буде дієвим, якщо він не забезпечений відповідними механізмами контролю за його виконанням. Контроль становить невід'ємну функцію держави, а його реалізація вимагає створення спеціальних структур на всіх рівнях державної влади.

Комітет міністрів Ради Європи, розробляючи Рекомендації у вигляді Модельного кодексу для країн-учасниць РЄ, включив в них такий контрольний механізм, як зобов'язання державного службовця: «державний службовець повинен, відповідно до закону, повідомити відповідні органи якщо йому чи їй стає відомо про порушення цього Кодексу іншими державними службовцями», а також «повідомляти компетентним органам щодо будь-якого доказу, повідомлення, підозри про неправомірну чи злочинну поведінку щодо державної служби, що стали йому чи їй відомі під час чи у зв'язку з його чи її працевлаштуванням. Розслідування повідомлених фактів повинно здійснюватися компетентними органами». Цей принцип розглядається як відображення громадянського обов'язку працівника.

Отже, об'єктом особливої уваги ЄС є законодавчі та інституційні засоби утвердження етики на державній службі, які утворюють етичну інфраструктуру. Західні країни виявились однотайними стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних

ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо. Що стосується етичних стандартів, то вони мають відображали також соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення.

Список використаних джерел:

1. Бралатан В. П. Професійна етика: навч. посібник / В. П. Бралатан, І. В. Гуцаленко, Н. Г. Здирко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 251 с.
2. Карпа М. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку / М. Карпа, А. Дудник // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2009. – Вип. 3. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf. – Назва з екрана.
3. Красівський Д. О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О. Красівський // Державне управління. – 2017. – № 1. – С. 6–9.
4. Лагодієнко О. Правила бюрократів. Службовцям прищеплять корпоративні цінності / О. Лагодієнко, І. Хілобок // Новое Время. – 2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://nv.ua/ukr/publications/pravila_bjurokrativ_sluzhbovtsjam_prishchepljat_korpo_rativni_tsinnosti_108900.html?new_site=1
5. Мошенський С. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління / С. З. Мошенський, В. В. Нонік, І. Г. Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 6. – С. 116–121.
6. Огрєнчук А. Европейские стандарты госслужбы / А. Огрєнчук // Юридическая практика. – 2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://pravo.ua/article.php?id=10010190>.
7. Рудакевич М. Професійна етика державних службовців: теорія та практика формування в умовах демократизації державного управління: [монографія] / М. Рудакевич. – Тернопіль : Астон, 2007. – 398 с.
8. Сорокіна Н., Серьогіна Т. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід / Н. Сорокіна, Т. Серьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2 (21). – С. 246–258.

Ключові слова: державна влада, державна служба, етика, статус державного службовця в ЄС, адміністративні реформи в Україні.

Key words: public authority, civil service, ethics, status of civil servant in the EU, administrative reforms in Ukraine.